

HET STRUCTUREEL BUIG-TEKORT IN PERSPECTIEF

HOE ONTSTAAT HET TEKORT EN WAT BETEKENT DIT?

KLANT
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

Gemeente Leeuwarden
Joost van Gemeren, Sanne van der Laan
21 februari 2023
Definitief

Inhoudsopgave

	Samenvatting en beschouwing	3
1	Inleiding	7
2	De omvang van het tekort	8
2.1	De macro-ontwikkeling van het macrobudget	8
2.2	Gemeente Leeuwarden ten opzichte van macro-ontwikkelingen	8
2.3	Inkomsten en uitgaven van de gemeente Leeuwarden	9
3	De impact van het verdeelmodel	10
3.1	Het objectief verdeelmodel is bedoeld om een gelijk speelveld te creëren	10
3.2	Dat lukt echter niet altijd voor alle gemeenten even goed	10
3.3	Er zijn aanwijzingen dat Leeuwarden te weinig budget krijgt	11
4	Dynamiek in het model en toekomstperspectief	16
4.1	Leeuwarden heeft in het verleden budgetschommelingen gehad	16
4.2	Regionaal kenmerk 'Werkend onder niveau' bepaalt recente budgetmutaties	16
4.3	Leeuwarden verloor budget door weinig inzet op loonkostensubsidie	17
4.4	Budgetverwachting onzeker, maar Leeuwarden zal een BUIG-tekort houden	17
4.5	Verbetering in het BUIG-saldo mogelijk door gerichte LKS-inzet	18
5	Bestandsontwikkelingen	20
5.1	Hogere bestandsontwikkeling niet ingehaald	20
5.2	Bepaalde huishoudtypen zijn oververtegenwoordigd in het bijstandsbestand	22

Samenvatting en beschouwing

De gemeente Leeuwarden heeft al jaren een tekort op de BUIG-financiën (bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies (tabel 1). De gemeente heeft ons - Significant APE - gevraagd de mogelijke oorzaken van het tekort te onderzoeken en te inventariseren welke factoren te beïnvloeden zijn om het tekort te verminderen. Wij hebben in het onderzoek specifiek gekeken naar de werking van het BUIG-verdeelmodel en de dynamiek hierin (voorspelbaarheid). Daarnaast hebben we de ontwikkeling van het bijstandsbestand verkend aangezien een tekort ook hiermee verband kan hebben.

Omvang van het structureel tekort

Al bij de invoering van de Participatiewet in 2015 had de gemeente een tekort op de BUIG-financiën. Het tekort was het hoogst in de jaren 2017 tot 2019, waarna het afnam in 2020 en 2021. Als we corrigeren voor het gegeven dat het Rijk soms te veel of te weinig macrobudget beschikbaar stelt (rechterkolom in tabel 1), is te zien dat het tekort voor de jaren 2015-2017 iets lager ligt voor de gemeente Leeuwarden. Het tekort in 2020 en 2021 werd juist 'verbloemd' door *incidentele* macro-ontwikkelingen (fors overschot macrobudget).

	Saldo	Saldo (% budget)	Saldo na correctie tekort/overschot macrobudget
2015	-€ 3.785.846	-4,9%	-3,0%
2016	-€ 6.876.591	-8,7%	-2,7%
2017	-€ 13.779.653	-18,0%	-12,0%
2018	-€ 12.685.210	-16,6%	-17,0%
2019	-€ 10.349.905	-13,9%	-14,7%
2020	-€ 4.761.635	-5,8%	-10,2%
2021	-€ 2.861.115	-3,4%	-7,2%

Tabel 1. BUIG saldo gemeente Leeuwarden (gecorrigeerd en ongecorrigeerd). Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

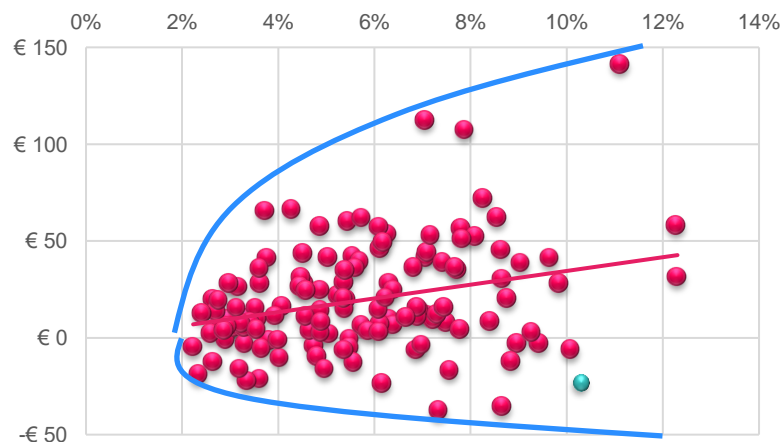
Invloed van het verdeelmodel op het structureel tekort

Het 'objectief' verdeelmodel bepaalt het BUIG-budget per gemeente. Dit ingewikkelde model is gebaseerd op niet door de gemeente te beïnvloeden huishoudens- en regionale kenmerken. Het model beoogt te zorgen dat het budget van gemeenten passend is bij de lokale bijstandsopgave. Echter is gebleken dat het model niet voor alle gemeenten in alle gevallen een correcte voorspelling geeft. Geen enkel model is immers perfect. In sommige gemeenten levert het model een betere voorspelling dan in andere gemeenten. Vanwege de complexiteit van het model, is het niet eenvoudig te achterhalen waarom het budget dat volgt uit het model, afwijkt van de uitgaven.

Dit onderzoek vindt aanwijzingen dat het verdeelmodel ongunstig uitpakt voor gemeente Leeuwarden. De gemeente Leeuwarden heeft namelijk structuurkenmerken die stelselmatig - dat wil zeggen ook in andere gemeenten - samenhangen met tekorten op de BUIG. Het gaat hierbij om de kenmerken: 'centrumfunctie', 'veel segregatie', 'veel studenten met psychische problematiek', 'weinig conjunctuurgevoelige banen' en 'ligging dicht bij de zee'. Deze structuurkenmerken zijn niet direct beïnvloedbaar. Als deze kenmerken zouden worden meegenomen in het model, dan levert dat extra budget op voor Leeuwarden.

Gemeente Leeuwarden staat in de top-5 van hoogste verwachte bijstandskans van Nederland. De bijstandskans is 4% hoger dan het gemiddelde in Nederland. Dit komt ten eerste doordat Leeuwarden relatief veel alleenstaanden heeft, die een grote kans op bijstand hebben. Maar belangrijker zijn de regionale omstandigheden. Leeuwarden heeft een hogere verwachte bijstandskans omdat het relatief weinig 'beschikbaar werk' heeft ten opzichte van heel Nederland. Ook heeft het veel 'WW'ers' en is werken minder vaak de (sociale) norm - ten opzichte van een uitkeringssituatie.

Een ingewikkelde bijstandsopgave (in de zin dat de verwachte bijstandskans hoog is) hoeft niet direct te betekenen dat een gemeente een tekort op de BUIG-financiën heeft. In onderstaand figuur is te zien dat een ingewikkelde bijstandsopgave doorgaans bij andere gemeenten juist samen gaat met een (groter) overschot op de BUIG-financiën. Een ingewikkelde bijstandsopgave betekent namelijk niet alleen meer uitgaven, maar ook meer budget (inkomsten) uit het verdeelmodel. Overigens beschrijft onderstaande figuur niet noodzakelijk een causaal verband. Wel is het zo dat gemeenten met een ingewikkelde bijstandsopgave, zoals Leeuwarden, financieel hard geraakt worden als het model voor deze gemeente te weinig budget toekent.



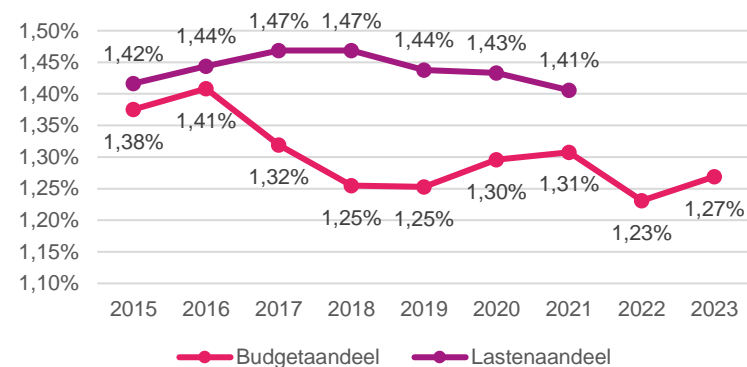
Figuur 1. Budgetsaldo per inwoner (verticale as) naar bijstandsopgave (verwachte bijstandskans volgens het model), voor modeljaar 2021. Roze lijn: gemiddelde relatie tekort en bijstandsopgave. Enkel gemeenten met minimaal 40.000 inwoners. Groen: Leeuwarden. Bron: berekeningen op cijfers van Lias BUIG en [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Nast Leeuwarden hebben ook buurgemeenten (zoals Súdwest-Fryslân en Heerenveen) een tekort op de BUIG, zij het in mindere mate. Omdat de Friese gemeenten elk eigen keuzes maken in beleid en uitvoering, kan dit patroon erop

wijzen dat het verdeelmodel de regionale omstandigheden niet voldoende meeweegt. Dit hebben wij niet nader onderzocht.

Dynamiek en voorspelbaarheid van het BUIG-budget

Het BUIG-budget(aandeel) in Leeuwarden schommelt van jaar op jaar (figuur 2). Tussen 2021 en 2022 verloor Leeuwarden 0,077%-punt budgetaandeel. Dat is een budgetdaling van ruim € 4,5 miljoen. De schommelingen blijken sterk gerelateerd te zijn aan één specifiek regionaal kenmerk: 'Werken onder niveau'. Uit [eerder onderzoek van Significant APE](#) blijkt dat dit kenmerk niet betrouwbaar gemeten wordt, maar het heeft wel een doorslaggevend effect op het BUIG-budget. Dit probleem geldt ook in andere gemeenten in Friesland (en de rest van Nederland).



Figuur 2. Dynamiek in budget- en lastenaandelen in Leeuwarden (en voorlopende gemeenten). Bron: Lias BUIG en berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Een andere reden voor de budgetdaling in 2022, is de nieuwe verdeling van het loonkostensubsidiebudget (LKS). Gemeente Leeuwarden zet relatief weinig in op LKS (tabel 2). Dit betekent dat de gemeente een lager budget ontvangt vanaf het jaar 2022. Sindsdien geldt immers een historische bekostiging: hoe meer uitgaven vorig jaar, hoe meer budget voor de gemeente dit jaar.

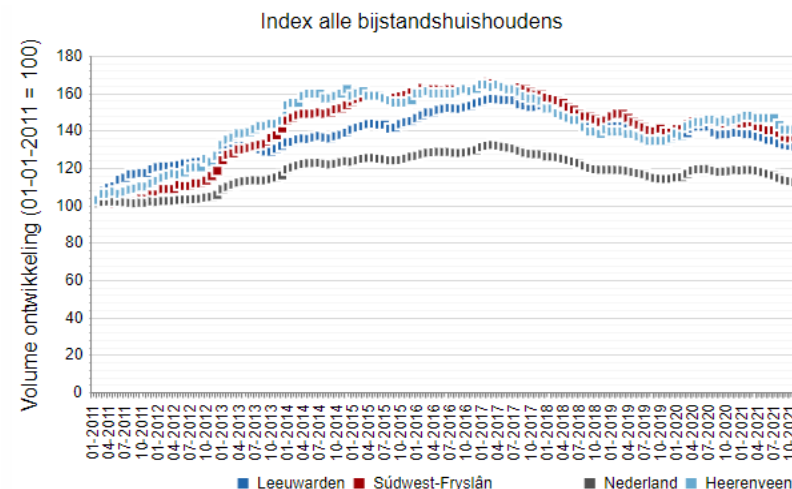
	2018	2019	2020	2021
Aandeel uitgaven LKS	0,701%	0,649%	0,687%	0,793%
Aandeel uitgaven BUIG	1,469%	1,438%	1,433%	1,406%

Tabel 2. Inzet van Leeuwarden op LKS. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

De dynamiek uit het verleden biedt aanknopingspunten om te kijken naar de toekomst. Op basis van verschillende scenario's komen wij tot de conclusie dat de budgetverwachting erg onzeker is, maar dat **de gemeente kan verwachten dat het tekort onder de huidige verdeelsystematiek niet zal verdwijnen zonder ingrijpende daling van de uitgaven.**

Bestandsontwikkelingen en de relatie met tekorten

In figuur 3 is te zien dat de ontwikkeling van het bijstandsbestand in de gemeente Leeuwarden vergelijkbaar is aan andere grotere gemeenten met een tekort in de provincie (Súdwest-Fryslân en Heerenveen). Deze groei van het bestand (sinds 2011) ligt bovendien ver boven het gemiddelde van Nederland, met name in 2015. **Hoewel het tekort in Leeuwarden groter is dan in die andere gemeenten in de provincie, zien we geen afwijkende bestandsontwikkeling.**



Figuur 3. Volume-index bijstandsuitkeringen in Leeuwarden vergeleken met Súdwest-Fryslân, Nederland en Heerenveen 2011-2021 (2011=100). Bron: Lias BUIG

Er zijn ook gemeenten met een overschot in de provincie (Noardeast-Fryslân en De Fryske Marren); deze gemeenten hebben hun bestand in de afgelopen jaren aanzienlijk zien afnemen. Onder gemeenten met een ongeveer neutraal saldo komen zowel forse dalingen als stijgingen in het bijstandsbestand voor. **We zien al met al dat (een deel van de) tekorten of overschotten op de BUIG kunnen samenhangen met ontwikkeling van het bijstandsbestand.**

Tot slot hebben we in het onderzoek ook gekeken naar de samenstelling van het bijstandsbestand. We kijken daarbij naar verschillende type huishoudens en de mate waarin zij vaker of juist minder vaak voorkomen dan het model verwacht. Uit onze analyse blijkt dat de volgende huishoudtypen 'oververtegenwoordigd' zijn in de bijstand: hoogopgeleiden, mensen niet wonend in een corporatiewoning, paren en mensen met een westerse migratieachtergrond. Huishoudens met minstens een student zijn juist ondervertegenwoordigd in de bijstand ten opzichte van wat is te verwachten.

Handelingsperspectief

Het BUIG-budget kan nauwelijks tot niet beïnvloed worden, door de manier waarop het verdeelmodel is opgezet. Het verdeelmodel bevat objectieve kenmerken die niet door beleid beïnvloedbaar zijn. De gemeente Leeuwarden heeft structuurkenmerken die ervoor zorgen dat de gemeente een kwetsbare populatie heeft die de gemeente niet zomaar zelf veranderen. Ter illustratie, een gemeente zou meer sociale huurwoningen kunnen bouwen om mensen aan te trekken die veel objectief budget uit het verdeelmodel opleveren. Dit is echter kostbaar en duurt vele jaren. Daarnaast zal dergelijk beleid ook onlosmakelijk leiden tot hogere bijstandsuitgaven. Dit geldt ook voor andere beleidsmatige aanpassingen om beter uit het model te kunnen komen in termen van meer objectief budget.

De gemeente kan wel de inzet op LKS verhogen. Hierdoor neemt het LKS-budget in de toekomst toe en - wanneer doelmatig ingezet - nemen ook de bijstandsuitgaven af. Een andere optie is om kritisch te kijken naar de uitvoering en te bezien of daar verbetermogelijkheden zijn waardoor de uitstroom toeneemt en het bijstandsbestand daalt. Het ligt voor de hand om deze exercitie specifiek te richten op de huishoudtypen die oververtegenwoordigd zijn in de bijstand (zie eerder). **De gemeente heeft dus wel handelingsperspectief aan de uitgavenkant.**

1 Inleiding

Gemeente Leeuwarden heeft al jaren een tekort op de BUIG-financiën (zie tabel 1). Gemeenten krijgen budget om de uitkeringslasten van de bijstand en loonkostensubsidies te financieren uit het zogenoemde BUIG-verdeelmodel. Dit budget is voor Leeuwarden jaarlijks niet toereikend om de uitgaven te dekken.

	budget definitief	netto-lasten	saldo	saldo (% budget)
2015	€ 77.004.566	€ 80.790.413	-€ 3.785.846	-4,92%
2016	€ 79.291.540	€ 86.168.131	-€ 6.876.591	-8,67%
2017	€ 76.762.083	€ 90.541.735	-€ 13.779.653	-17,95%
2018	€ 76.258.735	€ 88.943.945	-€ 12.685.210	-16,63%
2019	€ 74.715.772	€ 85.065.677	-€ 10.349.905	-13,85%
2020	€ 82.067.623	€ 86.829.258	-€ 4.761.635	-5,80%
2021	€ 83.467.420	€ 86.328.535	-€ 2.861.115	-3,43%

Tabel 3. BUIG-financiën voor de gemeente Leeuwarden (inclusief Leeuwarderadeel en Littenseradiel (31,8%)). Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

In de gemeente speelt de vraag waarom zij een zogenoemde 'structurele tekortgemeente' is binnen de BUIG-financiën. De gemeente Leeuwarden heeft behoefte aan een nadere duiding van de BUIG-verdeelsystematiek, en informatie over de consequenties die bepalende elementen in het model hebben op het budget voor de gemeente Leeuwarden. Verder wil de gemeente de oorzaak weten van recente schommelingen in het BUIG-budget en meer inzicht krijgen van de voorspelbaarheid van het BUIG-budget richting de toekomst. De vragen liggen vooral op het gebied van de budgetten (inkomsten), maar ook oorzaken aan de uitgavenkant mogen worden belicht.

De gemeente heeft Significant APE gevraagd deze zaken te onderzoeken, met twee doelen voor ogen. Ten eerste geeft het onderzoek meer duidelijkheid en kennis over de factoren die het tekort drijven. Ten tweede beschrijft het rapport wat het handelingsperspectief voor de gemeente is om het tekort te reduceren.

Hierbij maken wij op voorhand de kanttekening dat dit onderzoek 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. Dit komt doordat de verdeelsystematiek zeer complex is. Deze vraag blijft - ook na diepgaander onderzoek - vatbaar voor discussie. Desondanks biedt dit onderzoek signalen en opvallendheden die iets zeggen over mogelijke oorzaken en biedt het aangrijpingspunten om te handelen.

Inhoud en leeswijzer

Het vervolg van dit rapport leest als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de macro-ontwikkeling van de BUIG-financiën en schetsen wij een beeld van de uitgaven en inkomsten specifiek in Leeuwarden. In hoofdstuk 3 bespreken wij de invloed van het verdeelmodel op de BUIG-financiën voor de gemeente Leeuwarden, waarbij er onder meer gekeken wordt naar de regiokenmerken, huishoudelijke samenstellingen en de herverdeeleffecten. In hoofdstuk 4 kijken wij naar de (recente en toekomstige) dynamiek in het budget van de gemeente Leeuwarden. Specifiek komen hier aan bod de nieuwe financiering van loonkostensubsidies en scenario's wat de gemeente voor de komende jaren kan verwachten qua BUIG-budget. In hoofdstuk 5 bespreken wij het bijstandsbestand en kijken wij naar welke bestandsontwikkelingen er hebben plaatsgevonden in de gemeente Leeuwarden, in relatie tot het tekort. De samenvatting vooraan dit rapport bevat de conclusies en het handelingsperspectief.

2 De omvang van het tekort

2.1 De macro-ontwikkeling van het macrobudget

We zetten de BUIG-cijfers van gemeente Leeuwarden (tabel 3) af tegen de ontwikkeling van alle gemeenten in Nederland, zoals zichtbaar in tabel 4. Hierin zien we dat gemeenten in Nederland grote tekorten hadden in 2015, 2016 en 2017. Het tekort tussen 2015 en 2017 liep op van 105 miljoen in 2015 naar 347 miljoen in 2017. In deze jaren was het macrobudget ontoereikend om de macro-uitgaven te dekken. In de jaren na 2017 was het budget toereikend om de kosten te dekken en was er in de jaren 2020 en 2021 zelfs sprake van een overschot, waarbij het budget hoger lag dan de macro-uitgaven.

	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	€ 6.057.817.066	€ 275.973.823	4,36%
2021	€ 6.383.462.600	€ 6.141.139.783	€ 242.322.817	3,80%

Tabel 4. Macrobudgetten BUIG en macro-uitgaven BUIG in de jaren 2015-2021.

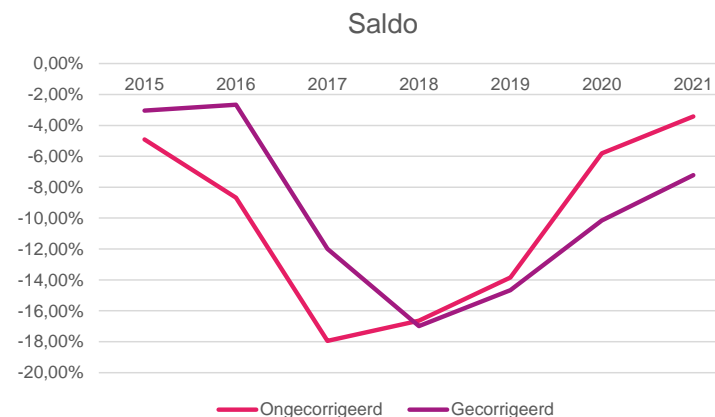
Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

De budgetten worden in oktober van het lopende budgetjaar vastgesteld door middel van een raming. Op dat moment zijn de uitgaven nog niet bekend, wat ervoor kan zorgen dat het macrobudget niet altijd goed aansluit op de uitgaven. Het verschil tussen het macrobudget en de macro-uitgaven komt door verschillende factoren. Het overschot in 2020 en 2021 is te danken aan het feit dat de impact van corona op de werkloosheid kleiner bleek te zijn dan verwacht.

2.2 Gemeente Leeuwarden ten opzichte van macro-ontwikkelingen

Sinds het begin van de Participatiewet in 2015 heeft de gemeente Leeuwarden een aanzienlijk tekort op de BUIG-financiën. In 2015 was dit tekort 4,92% (ruim 3,8 miljoen; inclusief Leeuwarderadeel en deel van Littenseradiel) en voor 2021 lag dit percentage op 3,43% wat een bedrag van ruim 2,8 miljoen beslaat. Sinds 2018 is Leeuwarden gefuseerd met de gemeente Leeuwarderadeel en omvat de nieuwe gemeente Leeuwarden sindsdien ook het aandeel (31,8%) van de voormalig gemeente Littenseradiel. Beide gemeenten hadden in 2017 een aanzienlijk tekort op de BUIG-financiën, respectievelijk 9,47% en 6,95%.

In onderstaande figuur is te zien dat het tekort als percentage van het budget voor de gemeente Leeuwarden het grootst was voor 2017 en 2018, respectievelijk een tekort van 17,95% en 16,63%. In de jaren daarna is het tekort (als % van het budget) iets afgenomen, echter is het aanzienlijk groter dan in de meeste andere gemeenten in Nederland.



Figuur 4. Gecorrigeerd en ongecorrigeerd BUIG saldo gemeente Leeuwarden. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Om te zien of gemeente Leeuwarden een uitzonderingspositie heeft ten opzichte van de gemiddelde gemeente in Nederland, zetten wij de tekorten van de gemeente Leeuwarden af tegen de macro-ontwikkeling. Het saldo percentage wordt hier toe vermindert met het macro-saldo. Het resultaat hiervan is te zien in figuur 4 en tabel 5.

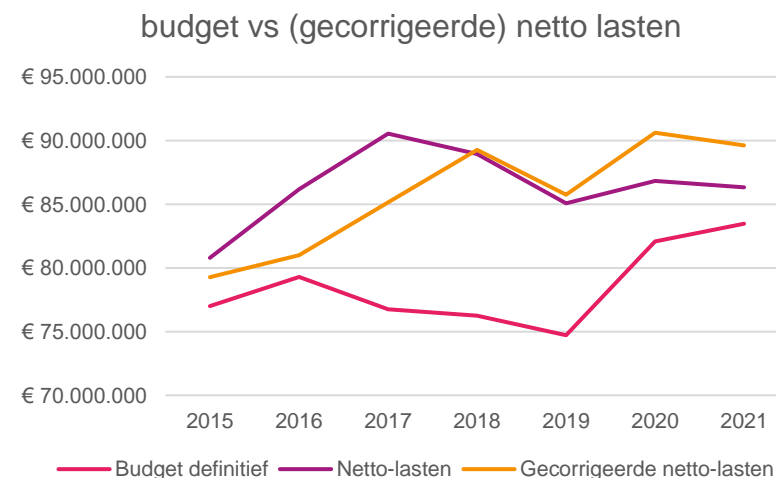
Als we corrigeren voor de macro-ontwikkelingen, wordt het tekort voor 2015 tot 2017 kleiner omdat er een landelijk tekort was op de BUIG. Dit geeft aan dat het tekort in 2015 tot 2017 slechts voor een deel in de gemeente Leeuwarden specifiek ligt, en dat ook een deel komt door het ontoereikend macrobudget. Echter betekent dit ook dat de tekorten in de recente jaren 'verbloemd' werden door een overschot van het macrosaldo. Het tekort voor de gemeente Leeuwarden voor 2021 was ongecorrigeerd 3,43%, echter wordt dit 7,22% wanneer we corrigeren voor de macro-ontwikkeling.

	Saldo	Saldo (% budget)	Macrosaldo (% budget)	Saldo na correctie macrosaldo (saldo t.o.v. gemiddelde van NL)
2015	-€ 3.785.846	-4,92%	-1,88%	-3,04%
2016	-€ 6.876.591	-8,67%	-6,01%	-2,66%
2017	-€ 13.779.653	-17,95%	-5,96%	-11,99%
2018	-€ 12.685.210	-16,63%	0,36%	-17,00%
2019	-€ 10.349.905	-13,85%	0,81%	-14,66%
2020	-€ 4.761.635	-5,80%	4,36%	-10,16%
2021	-€ 2.861.115	-3,43%	3,80%	-7,22%

Tabel 5. BUIG saldo gemeente Leeuwarden (gecorrigeerd en ongecorrigeerd), Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

2.3 Inkomsten en uitgaven van de gemeente Leeuwarden

De inkomsten en uitgaven onderliggend aan het BUIG saldo voor de gemeente Leeuwarden zijn grafisch weergegeven in figuur 5. De gecorrigeerde netto lasten zijn de netto lasten gecorrigeerd voor het macrosaldo. In de figuur is te zien dat het budget redelijk gelijk opging met de netto lasten in 2015 en 2016. In deze jaren was er sprake van een relatief klein (gecorrigeerd) tekort op de BUIG financiën. Vanaf 2017 lopen de nettolasten en het BUIG-budget uit elkaar. Het BUIG-budget neemt af, terwijl er een sterke toename is in de netto-lasten. Vanaf 2019 is het verschil tussen het BUIG-budget en de netto lasten iets afgenomen, echter is er nog steeds sprake van een aanzienlijk tekort.



Figuur 5. Budget en (gecorrigeerde) netto lasten gemeente Leeuwarden. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

3 De impact van het verdeelmodel

In dit hoofdstuk beschrijven we de werking van het BUIG-verdeelmodel en hoe het model uitpakt in de specifieke situatie van Leeuwarden. We richten ons vooral op de objectieve budgetten voor de bijstand (94% van het BUIG-budget van Leeuwarden).¹

3.1 Het objectief verdeelmodel is bedoeld om een gelijk speelveld te creëren

Het macrobudget voor bijstand wordt verdeeld op basis van een 'objectief' verdeelmodel. 'Objectief' betekent in dit geval dat het model gebaseerd is op gemeten kenmerken waar de gemeente geen beleidsinvloed op heeft. Gebruikmakend van CBS-microdata, schat het model voor elk huishouden in Nederland de kans dat dit huishouden een bijstandsuitkering ontvangt op de peildatum. Het model is inhoudelijk zeer complex: het is gestoeld op een niet-lineair (multiplicatief) kansmodel. De kans op bijstand verschilt hierin per huishouden aan de hand van 'huishoudkenmerken' waaronder woonsituatie, leeftijd, gezondheid, opleiding en etnische achtergrond. Daarnaast verschilt de kans op bijstand per regio, gemeente en buurt: geen gebied is immers hetzelfde. Het model bevat daarom variabelen die de (niet-beïnvloedbare) lokale opgave in de gemeente (moeten) weerspiegelen. Dit zijn de zogenoemde 'regionale kenmerken' (zie 3.3.3). De objectieve uitkeringshoogte wordt op dezelfde wijze per huishouden bepaald.

Na het vaststellen van de objectieve bijstandskansen en uitkeringshoogte, berekent het objectief model vervolgens voor elke grotere gemeente de objectief verwachte uitkeringslast. Dit wordt berekend op basis van de verwachte P maal Q. Dit gebeurt voor alle grotere gemeenten. Het *aandeel* van een gemeente in de totale verwachte

uitkeringslast in Nederland, bepaalt welk percentage elke gemeente krijgt van het macrobudget: het objectief *budgetaandeel*.

Gemeente Leeuwarden heeft een betrekkelijk kwetsbare sociale structuur volgens de gegevens in het model. Er zijn bijvoorbeeld relatief veel alleenstaanden (41%), er zijn weinig banen te vinden in de omgeving. Bovendien is het arbeidsethos in de buurten laag, in de zin dat werken minder vaak de (sociale) norm is dan gemiddeld. Het verdeelmodel neemt dit mee door Leeuwarden meer budgetaandeel toe te kennen (dit is verder toegelicht in 3.3.3). Zo worden de verwachte hogere uitgaven verevend, en krijgen gemeenten een passender budget toebedeeld.

3.2 Dat lukt echter niet altijd voor alle gemeenten even goed

Verdeelmodellen zijn nooit perfect. Net als ieder statistisch model liggen er impliciete en expliciete veronderstellingen ten grondslag aan het BUIG-verdeelmodel. Een van de impliciete veronderstellingen is dat alle relevante huishoud- en regionale kenmerken correct in het model verwerkt zijn. Dat zou betekenen dat de tekorten die nog reesteren, het gevolg zijn van eigen beleid en uitvoering; aan het budget kan het dan niet liggen. Inmiddels hangt ook het ministerie van SZW deze strikte leer niet meer aan; het is breed bekend dat ook dit verdeelmodel imperfect is en niet voor alle gemeenten in alle situaties correcte voorspellingen geeft. Aan de andere kant kan het natuurlijk ook zijn dat structurele tekorten ontstaan door ondoelmatig hoge uitgaven.

Wat de reden ervan ook is, er zijn gemeenten die structureel een tekort (of een overschot) op de BUIG-financiën hebben. Dit noemen we een aansluitingstekort, een

¹ Het resterende budget (2%) betreft bijstandsbudget voor dak- en thuislozen en instellingenbewoners en het budget voor loonkostensubsidies (4%, zie hoofdstuk 4).

herverdeelnaadeel, of, zoals SZW het noemt, een 'afwijking' tussen raming en realisatie. Zo'n structurele afwijking naar beneden ontstaat als het *budgetaandeel* consequent lager is dan het *uitgavenaandeel* binnen de BUIG-financiën. Leeuwarden behoort tot de gemeenten met het grootste aansluitingstekort van Nederland (figuur 7).

3.3 Er zijn aanwijzingen dat Leeuwarden te weinig budget krijgt

In deze paragraaf bespreken we hoe het verdeelmodel uitpakt voor de specifieke situatie van Leeuwarden (de 'budgetkant'). Dat doen we aan de hand van eerder onderzoek en onze eigen analyses. Hieruit komen signalen dat het verdeelmodel ongunstige elementen bevat voor de gemeente Leeuwarden.

3.3.1 Gemeenten met structuurkenmerken als Leeuwarden hebben vaker een tekort

Om beter te begrijpen in welke gemeenten het model kan knellen, heeft SZW [SEO en Atlas Research](#) opdracht gegeven te onderzoeken welke structuurkenmerken van gemeenten stelselmatig samenhangen met tekorten (of overschotten). Zij hebben gemeenten met een structureel tekort op de BUIG vergeleken met een groep met een saldo rond de nul. De conclusie is dat een structureel tekort op de BUIG samenhangt met de (niet beïnvloedbare) structuurkenmerken genoemd in tabel 6.

Kenmerken van een 'typische tekortgemeente'	Klopt dit voor Leeuwarden?	Onderbouwing en bron
1 Heeft een centrumfunctie	Ja	Regionaal klantpotentieel in Leeuwarden is 215.410 tegen 51.136 gemiddeld (CBS, gemeentefonds 2022)
2 Veel segregatie in wijken	Ja	De 'segregatie-index' in Leeuwarden is 31,8%, plek 24 van Nederland (CBS 2014)

² Mogelijk worden deze kenmerken in het verdeelmodel van 2024 opgenomen. In dat geval kan Leeuwarden dus meer budget krijgen vanaf dat budgetjaar.

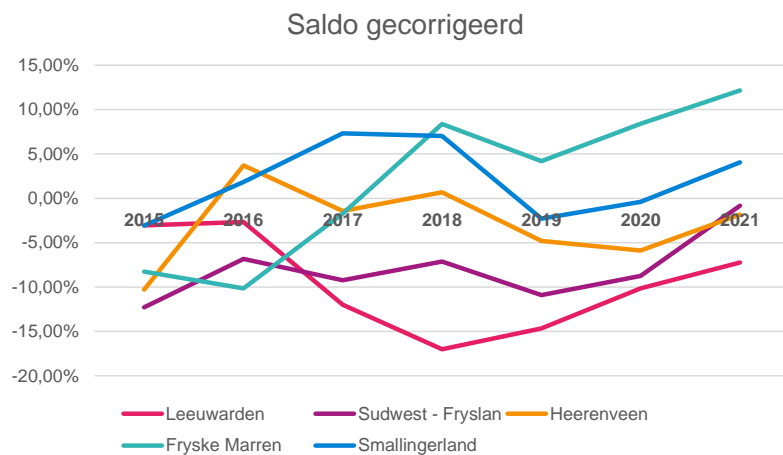
3 Veel (voormalige) studenten met psychische problematiek	Ja	Het aandeel huishoudens met studenten en ggz-problematiek is 1,75% in Leeuwarden, tegen 0,62% gemiddeld (Lias BUIG-database, peildatum 2021).
4 Weinig conjunctuurgevoelige banen	Ja	De sectoren overheid, onderwijs en zorg zijn in Leeuwarden groter (42,2% van de banen) dan gemiddeld (30,3% van de banen, CBS 2021).
5 Ligging dicht bij de zee	Ja	Leeuwarden ligt geografisch dichterbij de (Wadden)zee dan de doorsneegemeente.
6 Veel hoogopgeleiden	Neutraal	Leeuwarden heeft een aandeel hoogopgeleiden (32,4%) vergelijkbaar met het gemiddelde (33%, CBS 2021).

Tabel 6. Leeuwarden is een 'typische tekortgemeente'

Op basis van beschikbare gegevens blijkt dat gemeente Leeuwarden een 'stereotype' tekortgemeente is. Voor kenmerken 1, 2, 3, 4 én 5 scoort Leeuwarden inderdaad hoger dan landelijk gemiddeld. Alleen voor kenmerk 6 scoort Leeuwarden gemiddeld. Dit is een aanwijzing dat het verdeelmodel ongunstig uitpakt voor Leeuwarden, buiten de invloedssfeer van de gemeente om².

3.3.2 Buurgemeenten hebben ander beleid en andere uitvoering, maar hebben soms ook een tekort

Leeuwarden is niet de enige grotere gemeente in de regio met een terugkerend tekort. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor Heerenveen en Súdwest-Fryslân, hoewel de tekorten (gecorrigeerd voor macrosaldi) daar kleiner zijn dan in Leeuwarden (figuur 6) en in 2021 fors lager zijn. Overigens zien we dat De Fryske Marren, maar ook Noardeast-Fryslân (niet getoond), juist een behoorlijk overschot hebben op de BUIG-financiën. Voor gemeente Smallingerland zien we tekorten en overschotten elkaar afwisselen.

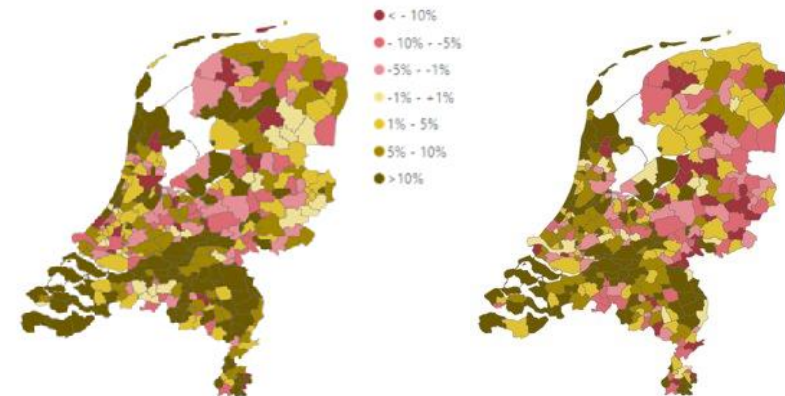


Figuur 6. Saldi op de BUIG-financiën voor verschillende grotere gemeenten in Friesland, gecorrigeerd voor macro-tekorten en -overschotten. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Als we kijken naar de budgetten voor 2023 en 2022, zien we dat veruit de meeste gemeenten in West- en Midden-Friesland minder objectief budgettaandeel ontvangen dan het meest recente uitgavenaandeel (figuur 7).³ Dat is een opvallend patroon, dat zeker sinds 2019 speelt. In Noord- en Zuid-Friesland is dat omgekeerd. Er lijkt dus een *regionaal patroon* te zitten in de BUIG-saldi in Friesland, hoewel het aansluittekort in Leeuwarden wel duidelijk het grootste is. Dit patroon kan door regionaal vergelijkbare keuzes in de uitgaven ontstaan, maar de West- en Midden-Friese gemeenten voeren verschillend (lokaal) beleid op de bijstand. Überhaupt is het opmerkelijk dat - over heel Nederland bezien - er duidelijk te onderscheiden regio's zijn waar (bijna) alle gemeenten een positief of juist negatief aansluitverschil hebben.

³ Voor gemeenten kleiner dan 40.000 inwoners is het objectief budgettaandeel minder relevant, omdat deze (deels) historisch bekostigd worden. Desalniettemin geeft het aansluitverschil een beeld van de werking van het model, ook in die gemeenten.

Dergelijke patronen wijzen op een mogelijke beperking van de verdeelsystematiek (een zogenaamde verdeelstoornis).



Figuur 7. Verschillen tussen objectief budgettaandeel en meest recent uitgavenaandeel (aansluitingsverschillen) naar gemeente. Links: 2023, rechts: 2022. Bron: Lias BUIG

Specifiek wijst dit op de *regionale kenmerken* binnen het verdeelmodel (tabel 8). In het verdeelmodel zitten kenmerken die op de schaal van de arbeidsmarkregio worden gemeten. Als deze regionale arbeidsmarkt niet juist wordt meegewogen, hebben alle gemeenten in de regio hier onterecht last (of profijt) van. We hebben dit niet nader onderzocht. In hoofdstuk 4 zullen we ook zien dat een van de arbeidsmarktregio-kenmerken leidt tot vreemde jaarlijkse dynamiek in de budgetten.

3.3.3 Leeuwarden heeft een complexe bijstandsopgave

Leeuwarden heeft qua kenmerken een bijzondere positie in het verdeelmodel. Leeuwarden heeft namelijk zowel een ingewikkelde huishoudsamenstelling (in de zin

dat het de kans op bijstand vergroot) als een ingewikkelde lokale bijstandsopgave. De verwachte kans op bijstand is dus een maatstaf voor de bijstandsopgave. Het model schat de verwachte kans op bijstand liefst 4%-punt hoger in Leeuwarden dan gemiddeld in Nederland (tabel 7).

	Aantal huishoudens (2022)		Verwachte bijstandskans (model 2023)	
	Leeuwarden	Nederland	Leeuwarden	Nederland
Totaal huishoudens	56.052	7.290.489	9,7%	5,7%
(%) alleenstaanden	41%	29%	15,3%	10,5%
(%) eenouderhuishoudens	8%	7%	23,3%	16,9%
(%) paar zonder kinderen	21%	27%	3,4%	2,5%
(%) paar met kinderen	17%	17%	3,0%	1,9%
(%) overige huishoudens*	14%	20%	2,7%	2,1%

Tabel 7. Huishoudsamenstelling en hogere objectief verwachte bijstandskansen in Leeuwarden. Bron: Lias BUIG (jaar 2023)

Het aandeel alleenstaanden is met 41% veel hoger in Leeuwarden dan gemiddeld in Nederland (29%), zie tabel 7. Alleenstaanden hebben een hogere kans op bijstand (10,5%) dan paren (2 tot 3%), zie de rechterkolom van tabel 3. Door deze samenstelling naar leefvorm schat het model de verwachte kans op bijstand 1%-punt hoger in Leeuwarden dan gemiddeld. Verder is de huishoudsamenstelling ingewikkeld doordat er relatief veel ggz-gebruikers zijn in de gemeente (10,3% versus 7,8% gemiddeld), en veel VSO/Pro-huishoudens⁴ (1,8% tegen 1,5%).⁵

Ook de lokale omstandigheden zijn ingewikkeld, in de zin dat deze de kans op bijstand vergroten. Dat zien we terug in de verwachte bijstandskansen per huishoudtype, die het model in Leeuwarden hoger inschat dan gemiddeld (tabel 7) vergelijk de twee rechterkolommen). De lokale omstandigheden zorgen voor een hogere bijstandskans van 3%-punt vergeleken met het landelijk gemiddelde. Samen

⁴ VSO: (voortgezet speciaal onderwijs. Pro: praktijkonderwijs.

met het samenstellingseffect van 1% betekent dit 4% verschil in verwachte bijstandskans.

tabel 8 toont de cijfers van de zogenoemde regionale kenmerken in Leeuwarden, die de lokale bijstandsopgave in het verdeelmodel meenemen. Roze gearceerde cellen geven aan dat de ingeschatte bijstandsopgave op een bepaald kenmerk in Leeuwarden groter is dan gemiddeld in Nederland. Hoe donkerder de kleur, hoe groter de opgave ten opzichte van andere gemeenten in Nederland. Te zien is dat op veel kenmerken Leeuwarden een grotere bijstandsopgave heeft dan gemiddeld, en op maar liefst drie gemeente- en buurtkenmerken tot de 'top 10%' van Nederland behoort (donkerroze).

	Leeuwarden	Gemiddeld	Top 10%	Bottom 10%
Kenmerken arbeidsmarktregio				
Beschikbaarheid van werk*	0,777	0,817	0,845	0,774
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk*	2,040	2,071	2,189	1,964
Werken onder niveau	0,334	0,329	0,395	0,252
Kenmerken gemeente				
Aandeel WW	0,026	0,022	0,025	0,015
Aandeel studenten	0,109	0,068	0,066	0,040
Kenmerken buurten				
Buurt waar werken niet de norm is (arbeidsethos)	0,171	0,099	0,136	0,020
Overlast in de buurt	0,302	0,296	0,325	0,191

Tabel 8. Regionale kenmerken in het verdeelmodel voor Leeuwarden laten een ingewikkelde lokale bijstandsopgave zien. Telkens geldt: hoe hoger de waarde, hoe ingewikkelder de bijstandsopgaven. *Uitzondering hierop: beschikbaarheid van (laaggeschoold)werk. (Donker)roze gearceerde cellen

⁵ Hiertegenover staat dat er relatief veel huishoudens zijn met minstens een student (21,5% tegen 15,4%) en veel huishoudens zonder migratieachtergrond (75,8% versus 67,5%).

tonen een (aanzienlijk) grotere bijstandsopgave dan gemiddeld op het kenmerk in kwestie. Bron: Lias BUIG (jaar 2023)

De cijfers laten zien dat Leeuwarden een fors grotere bijstandsopgave heeft dan gemiddeld. Dat betekent dus hogere verwachte bijstandsuitgaven. De omliggende gemeenten hebben te maken met vergelijkbare opgaven wat betreft de kenmerken van de arbeidsmarktregio (tabel 9). Leeuwarden heeft wel een duidelijk ingewikkelder lokale situatie, gezien de gemeente- en buurtkenmerken. Door een combinatie van al die factoren is de gemeente Leeuwarden, de gemeente met de grootste bijstandsopgave (verwachte bijstandskans) in de regio. Sterker nog: de gemeente staat in de top 5 van heel Nederland. Gemeente Smallingerland komt regionaal het meest in de buurt van Leeuwarden, mede doordat het gemeten arbeidsethos ook daar laag is. Arbeidsethos is een bepalende lokale factor in het verdeelmodel en wordt in het model 'buurt waar werken niet de norm is' genoemd.

	Leeuwarden	Smallin- gerland	Sudwest - Fryslân	Heerenveen	Fryske Marren
Kenmerken arbeidsmarktregio					
Beschikbaarheid van werk	0,777	0,771	0,763	0,780	0,782
Beschikbaarheid van laaggeschoold werk	2,040	2,027	1,994	2,046	2,036
Werken onder niveau	0,334	0,329	0,290	0,327	0,318
Kenmerken gemeente					
Aandeel WW	0,026	0,022	0,022	0,024	0,021
Aandeel studenten	0,109	0,050	0,046	0,053	0,046
Kenmerken buurten					
Buurt waar werken niet de norm is (arbeidsethos)	0,171	0,154	0,124	0,137	0,078
Overlast in de buurt	0,302	0,255	0,238	0,232	0,226

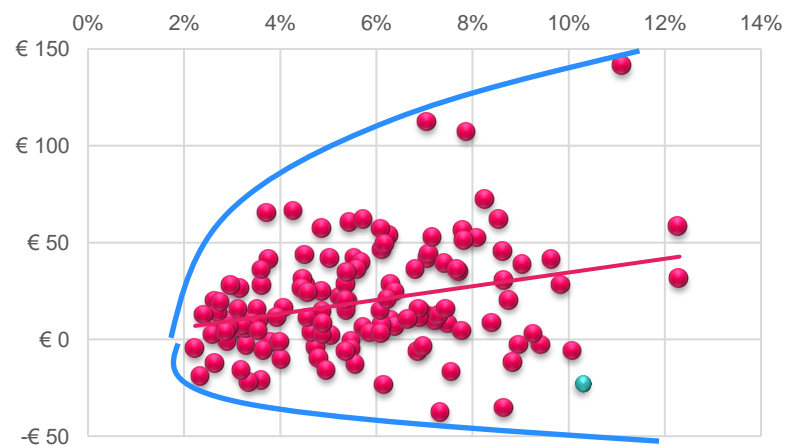
⁶ De grafiek toont de statistische samenhang tussen bijstandsopgave en de tekorten in 2021. Statistische samenhang betekent niet noodzakelijk een causaal verband. Bovendien kan de figuur er in andere jaren anders uitzien.

Tabel 9. Regionale kenmerken voor Leeuwarden en buurgemeenten. (Donker)roze gearceerde cellen tonen een (aanzienlijk) grotere bijstandsopgave dan gemiddeld op het kenmerk in kwestie, (donker)groene cellen tonen een kleinere bijstandsopgave dan gemiddeld. Bron: Lias BUIG (jaar 2023)

3.3.4 Een complexe opgave betekent niet automatisch een tekort, maar betekent wel meer budgettair risico

Het model kent vanwege de grote bijstandsopgave extra objectief budget toe aan gemeenten als Leeuwarden. Maar is dit extra budget wel voldoende? Is het verdeelmodel wel geschikt voor gemeenten 'aan de rafelranden' van het verdeelmodel, zoals Leeuwarden? We kijken hiertoe naar het statistisch verband tussen verwachte bijstandskans (bijstandsopgave) en het BUIG-saldo.

figuur 8 toont dat het tekort van Leeuwarden niet *an sich* te maken lijkt te hebben met het feit dat het aan de rafelranden van het model zit. Het verdeelmodel lijkt deze gemeenten niet specifiek te benadelen op basis van deze grafiek.⁶ Een grotere bijstandsopgave hangt juist eerder samen met een groter *overschot*, althans in 2021, het meest recente realisatiejaar. Zo heeft Kerkrade in 2021 een verwachte bijstandskans van 11,1% en een fors overschot van € 141 per inwoner op de BUIG. Dit overschot is structureel. Ook Heerlen en Rotterdam hadden in 2021 een overschot, en in Arnhem was het saldo ongeveer 0. Leeuwarden was de enige gemeente met een tekort in de top 5 van gemeenten op het gebied van bijstandsopgave.



Figuur 8. Budgetsaldo per inwoner (verticale as) naar bijstandsopgave (verwachte bijstandskans volgens het model), voor modeljaar 2021. Roze lijn: gemiddelde relatie tekort en bijstandsopgave. Enkel gemeenten met minimaal 40.000 inwoners. Groen: Leeuwarden. Bron: berekeningen op cijfers van Lias BUIG en [cijfers van het ministerie van SZW](#)

Wat ook opvalt in de figuur, is dat de *financiële verschillen tussen gemeenten* groeien naarmate de bijstandsopgave groeit (de blauwe 'koker' in de grafiek). Dus: hoe groter de bijstandsopgave in een gemeente, hoe groter de impact is in euro per inwoner als het verdeelmodel geen juiste voorspelling geeft voor die gemeente (groter budgettair risico). Voor gemeenten als Leeuwarden is het dus extra belangrijk dat het verdeelmodel goed functioneert.

Handelingsperspectief om het budget te verhogen is zeer beperkt

Gemeenten ontvangen meer bijstandsbudget als de bijstandsopgave volgens het model groter is. Dat betekent dat het budget stijgt als:

- Het aantal huishoudens stijgt;
- Het aandeel van huishoudens met een hoge verwachte bijstandskans groter wordt;
- De regionale of lokale omstandigheden ingewikkelder worden.

Dit betekent niet dat de gemeente het tekort kan verlagen door meer huishoudens (met een complexe bijstandsopgave) aan te trekken.

Hiertegenover staan immers ook hogere bijstandsuitgaven. Sterker nog: de gemeente krijgt dan direct te maken met hogere uitgaven, terwijl het model pas vanwege de systematiek twee jaar later extra budget toekent. Daarbij is het extra budget niet noodzakelijk hoger dan de extra uitgaven.

Verder is het model gestoeld op structuurkenmerken die de gemeente in principe niet zomaar kan beïnvloeden, alleen tegen hoge kosten en op langere termijn. Ter illustratie, een gemeente zou meer sociale huurwoningen kunnen bouwen om mensen aan te trekken die relatief veel objectief budget uit het verdeelmodel opleveren. Dit is een kostbare interventie, dat vanuit het oogpunt van de BUIG-financiën niet in verhouding staat tot de opbrengsten.

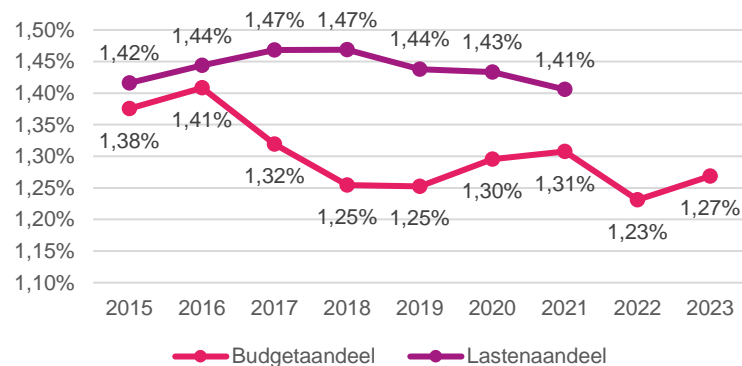
Al met al heeft de gemeente weinig tot geen mogelijkheden om het tekort te reduceren via een verhoging van het objectief budget.

4 Dynamiek in het model en toekomstperspectief

In het vorige hoofdstuk hebben we gekeken naar de oorzaken van het *structureel* tekort. In dit hoofdstuk kijken we naar de dynamiek in de voorspellingen van het verdeelmodel. We verklaren fluctuaties in de budgetten in het verleden, en aan de hand daarvan kunnen we vooruitkijken naar de budgetverwachtingen in de toekomst.

4.1 Leeuwarden heeft in het verleden budgetschommelingen gehad

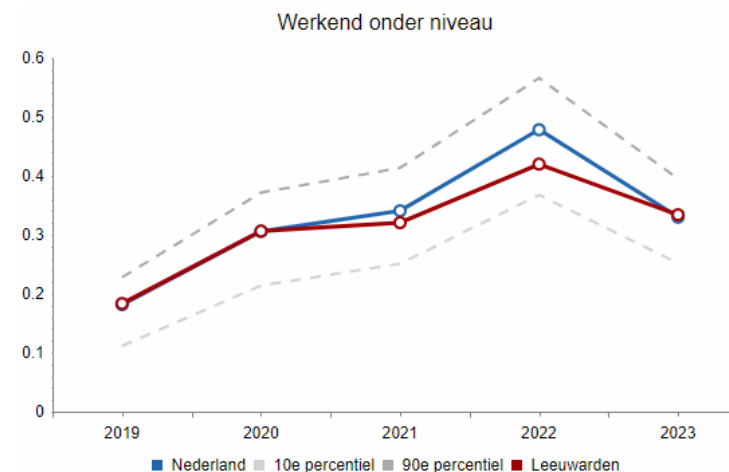
In figuur 9 zien we hoe de budgetten (en uitgaven, zie hoofdstuk 5) in het verleden zijn ontwikkeld, als aandeel in het totaal van Nederland. Sinds de doorontwikkeling van het verdeelmodel per 2019 min of meer is afgerond, is het budget een aantal keer verschoven. Ter duiding: tussen 2022 en 2021 verloor Leeuwarden 0,077%-punt budgetaandeel. Dat is een budgetdaling van ruim € 4,5 miljoen. Zoals gezegd in paragraaf 3.3.4, loopt Leeuwarden een relatief groot budgettair risico als het model niet juist functioneert; zo is er ook meer risico op grotere budgetfluctuaties.



Figuur 9. Dynamiek in budget- en lastenaandelen in Leeuwarden (en voorlopende gemeenten). Bron: Lias BUIG en berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

4.2 Regionaal kenmerk 'Werkend onder niveau' bepaalt recente budgetmutaties

De oorzaak van de budgetmutaties in de afgelopen jaren blijkt sterk gerelateerd aan één specifiek regionaal kenmerk: 'Werken onder niveau'. Dit kenmerk van de arbeidsmarktregio dient te meten in hoeverre hoog- en middelbaar opgeleide personen banen innemen van laagopgeleiden, die dan zijn aangewezen op de bijstand. Uit [eerder onderzoek van Significant APE](#) blijkt dat dit kenmerk niet betrouwbaar gemeten wordt, en daarom op en neer kan springen. Het gevolg zijn budgetfluctuaties. Dit speelt in meerdere gemeenten, en ook in Leeuwarden.



Figuur 10. Regionaal kenmerk Werkend onder niveau maakt recent vreemde sprongen voor gemeente Leeuwarden. Bron: Lias BUIG

Niet toevallig is het recente patroon van het budgettaandeel van Leeuwarden als volgt. Als het kenmerk 'Werkend onder niveau' daalt *ten opzichte van het gemiddelde* (2022), daalt het budgettaandeel fors. En als het kenmerk stijgt *ten opzichte van het gemiddelde* (2023), stijgt het budget weer. Dit patroon zien we overal in Nederland de afgelopen twee à drie jaren. Omdat 'Werkend onder niveau' een kenmerk is van de regionale arbeidsmarkt, zien we de budgetten ook in buurgemeenten op dezelfde wijze schommelen als in Leeuwarden.

Het hogere budgettaandeel in 2020 in Leeuwarden lijkt een andere, meer lokale oorzaak te hebben, aangezien de buurgemeenten destijds geen sterke stijging van het budgettaandeel hadden. Het is niet goed mogelijk om alle budgetmutaties precies naar oorzaak te traceren zonder diepgravend onderzoek met de onderliggende microdata. We zien wel dat in 2020 het arbeidsethos in Leeuwarden verder afnam (in de zin dat werken nog minder de norm werd), terwijl dit elders in Friesland juist andersom was.

In het algemeen geldt dat budgetmutaties kunnen ontstaan door: toe- of afname van het aantal huishoudens, veranderingen in de samenstelling van de huishoudens, en mutaties in de waarden of coëfficiënten (gewichten) van de regionale kenmerken. Het is in de regel een samenloop van meerdere oorzaken, tenzij één dominante factor de budgetmutaties beheerst, zoals recent het kenmerk Werken onder niveau.

4.3 Leeuwarden verloor budget door weinig inzet op loonkostensubsidie

Een specifieke andere oorzaak voor budgetmutaties lichten we hier uit, namelijk op het domein van loonkostensubsidies. Sinds 2022 worden loonkostensubsidies (LKS) niet meer objectief bekostigd met een verdeelmodel, maar op basis van historische uitgaven. Hoe meer uitgaven aan loonkostensubsidies vorig jaar, hoe meer budgettaandeel. Tussen 2021 en 2022 is er dus een verschuiving geweest van budget van gemeenten met weinig inzet op LKS, naar gemeenten met meer inzet op LKS.

Leeuwarden is een gemeente die relatief weinig heeft ingezet op LKS (tabel 10). Te zien is dat het aandeel in de LKS-uitgaven veel lager is dan het aandeel in de

bijstandsuitgaven. Dat betekent dat Leeuwarden in 2022 nog maar 0,687% van de LKS-budgetten kreeg (op basis van realisatie aandelen 2020), in plaats van 1,3%, het budgettaandeel BUIG. Lias BUIG becijfert het budgetverlies dientengevolge in op 2,09%, ofwel € 1.7 miljoen euro. In 2023 is het budgettaandeel LKS iets groter geworden (0,793%), maar nog steeds ver onder het budgettaandeel bijstand.

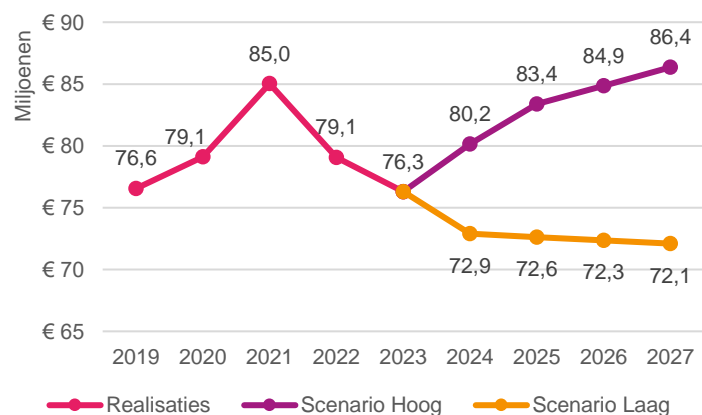
	2018	2019	2020	2021
Aandeel uitgaven LKS	0,701%	0,649%	0,687%	0,793%
Aandeel uitgaven BUIG	1,469%	1,438%	1,433%	1,406%

Tabel 10. Inzet van Leeuwarden op LKS (aandeel uitgaven) is aanzienlijk kleiner dan de bijstandsuitgaven. Bron: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

4.4 Budgetverwachting onzeker, maar Leeuwarden zal een BUIG-tekort houden

We kunnen een prognose maken van de BUIG-budgetten op basis van de cijfers uit het recente verleden en onze kennis van de werking van het verdeelmodel. We werken specifiek twee scenario's uit. Ten eerste ramen we een scenario Hoog waarin de bijstandsopgave hoger is, en de budgetten (en uitgaven) dus ook. Scenario Laag is de tegenpool van scenario Hoog. Telkens gaan we uit van *realistische aannamen*, op basis van wat in het recente verleden al eens is voorgekomen.

figuur 11 toont de resultaten van de scenario-analyse. Het beeld is dat er een aanzienlijke onzekerheid is in de budgetten van de komende jaren. Het budget zal in 2024 realistisch gezien tussen de € 72,9 en € 80,2 miljoen uitkomen, bij een gelijkblijvend macrobudget. Dat loopt op tot een bandbreedte tussen de € 72,1 en € 86,4 miljoen in 2027. € 86,4 miljoen is ongeveer het bedrag dat Leeuwarden in 2021 uitgaaf aan de BUIG. Dat wil niet zeggen dat Leeuwarden dan in scenario Hoog op een neutraal saldo uitkomt. In scenario Hoog zijn de *uitgaven* namelijk ook hoger dan nu. Kortom: het tekort in Leeuwarden zal blijven bestaan in de huidige verdeelsystematiek, tenzij het uitgavenpatroon in Leeuwarden fors gaat veranderen.



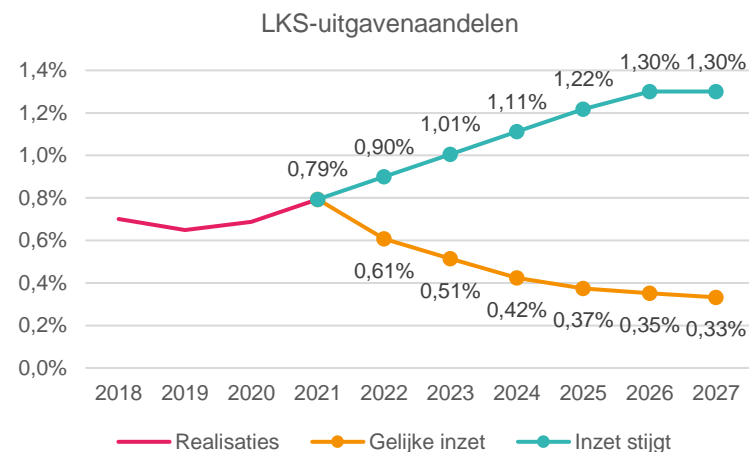
Figuur 11. Prognosescenario's toekomstig BUIG-budget Leeuwarden in miljoenen euro's. LKS-budgetten en het macrobudget bijstand zijn gelijk gehouden op waarden voorlopig budget 2023. Bron realisaties (voorlopige budgetten): Lias BUIG

De grootste oorzaak van de onzekerheid in de budgetten zit in de bijstandskans, en niet zozeer in de huishoudensgroei of -samenstelling. We weten dat de bijstandskans van jaar op jaar op en neer kan springen, bijvoorbeeld vanwege sprongen in het regiokenmerk 'Werkend onder niveau'. De cijfers, onderbouwing, en tussenresultaten van de scenarioprognoses zijn separaat in een Exceltool opgeleverd.

4.5 Verbetering in het BUIG-saldo mogelijk door gerichte LKS-inzet

De historische bekostiging van het LKS-deel van de BUIG biedt mogelijkheden om het BUIG-saldo te verbeteren. Door in te zetten op LKS en hiermee mensen uit de bijstand te geleiden, daalt het tekort. Vanwege de historische bekostiging komen de uitgaven op LKS het jaar na dato weer terug in de vorm van hogere budgetten, terwijl de besparing op de bijstandsuitkeringen geen budgetkorting oplevert. Wel is het dus zo dat de gemeente deze extra LKS-inzet een jaar moet voorfinancieren.

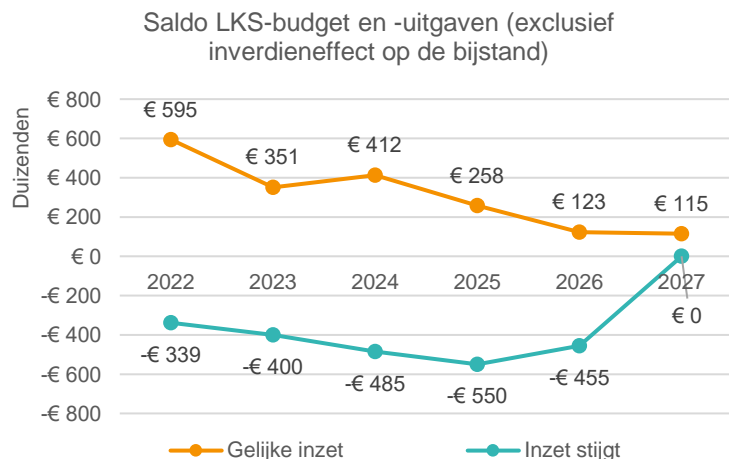
We hebben een scenario-analyse gemaakt van de budgettaire impact van meer of minder inzet op LKS. De resultaten staan in Figuur 12 en figuur 13. We gaan uit van realisaties tot en met 2021, aangezien de voorlopige realisaties 2022 in Nederland nog niet bekend zijn.



Figuur 12. Uitgavenaandelen loonkostensubsidie voor gemeente Leeuwarden in verschillende scenario's. 'Gelijke inzet': inzet op LKS blijft op uitgaven van 2021. 'Inzet stijgt': LKS-uitgavenaandeel stijgt jaarlijks met 0,11%-punt (conform stijging 2020-2021), totdat LKS-budgetaandeel gelijk is aan budgetaandeel bijstand. Bron realisaties: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

We hebben twee scenario's doorgerekend. In scenario 'gelijke inzet' gaan we uit van een gelijkblijvend bedrag aan LKS-inzet aan dat van 2021 (€ 1,9 miljoen per jaar). Bij een dergelijke inzet daalt jaarlijks het uitgavenaandeel LKS, omdat in andere gemeenten wel een groei van de LKS-uitgaven wordt verwacht (figuur 12). In scenario 'inzet stijgt' gaan we ervan uit dat de gemeente Leeuwarden ernaar streeft om de LKS-inzet te doen groeien, zodat Leeuwarden niet meer 'achterloopt' op LKS. Met andere woorden: het budgetaandeel LKS wordt gelijk aan het budgetaandeel bijstand

(1,3%, zie figuur 9). Dit gaat in jaarlijkse stapjes conform het bovenste paneel van figuur 12.



Figuur 13. Budgetsaldo binnen het LKS-domein voor gemeente Leeuwarden in verschillende scenario's. 'Gelijke inzet': inzet op LKS blijft op uitgaven van 2021. 'Inzet stijgt': LKS-uitgavenaandeel stijgt jaarlijks met 0,11%-punt (conform stijging 2020-2021), totdat LKS-budgetaandeel gelijk is aan budgetaandeel bijstand. Bron realisaties: berekeningen op [cijfers van het ministerie van SZW](#)

De budgetgevolgen van de beide scenario's staan in figuur 13, waarbij we enkel de gevolgen binnen het LKS-domein tonen (dus geen inverdieneffecten op de bijstand). De systematiek werkt als volgt: Leeuwarden krijgt budget naar rato van het *uitgavenaandeel* in het jaar ervoor. Dat betekent dat Leeuwarden in 2022 een budgetaandeel LKS kreeg van 0,79% (uitgavenaandeel 2021).

Als het uitgavenaandeel jaarlijks *stijgt*, heeft Leeuwarden dus jaarlijks een tekort (scenario 'inzet stijgt'). In feite loopt het budget namelijk telkens een jaar achter op de realiteit. Dit jaarlijkse tekort stopt zodra de gemeente het 'groei-doel' heeft bereikt en het budgetaandeel verder stabiel blijft (in het voorbeeld per 2027).

Als het uitgavenaandeel *daalt*, houdt Leeuwarden jaarlijks geld over binnen het LKS-domein (scenario 'gelijke inzet'), dat de gemeente mag houden. Dit effect wordt in de loop van de tijd wel steeds kleiner in dit scenario.

Belangrijk is om inverdieneffecten mee te nemen bij de LKS-inzet. Als de gemeente inzet op een stijgend uitgavenpatroon aan LKS, heeft de gemeente jaarlijks een tekort binnen dit domein, maar daalt wel de bijstandspopulatie (besparing). Als de gemeente geen groei van de LKS-uitgaven realiseert, houdt de gemeente het LKS-geld over, maar wordt er geen (aanvullend) inverdieneffect gerealiseerd.

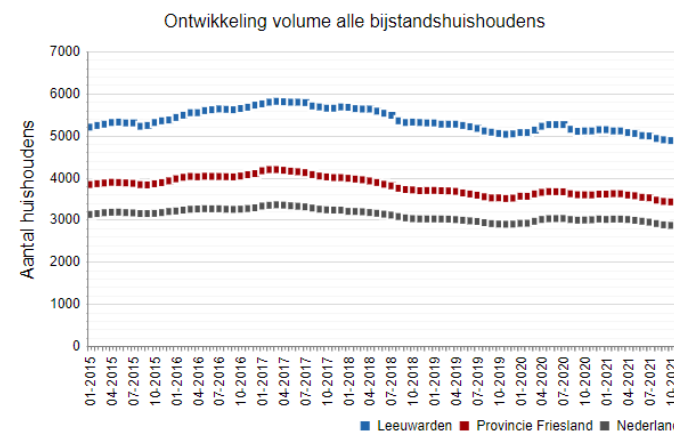
Als Leeuwarden LKS *doelmatig* weet in te zetten, in de zin dat het veel inverdieneffecten met zich meebrengt, is meer inzetten een manier om het BUIG-saldo te verbeteren. Hierbij is het dan noodzakelijk om LKS op dossierinhoud in te zetten. De LKS-financiering is niet *an sich* een 'verdienmodel'.

5 Bestandsontwikkelingen

Naast het verdeelmodel hebben wij ook gekeken naar de uitgavenkant: hoe zijn de volumes aan bijstandsuitkeringen veranderd door de tijd heen en hoe is dit ten opzichte van andere gemeenten in Nederland? Welke groepen binnen het bijstandsbestand zijn oververtegenwoordigd in Leeuwarden en hoe heeft dit invloed op de tekorten? In tegenstelling tot het budget en het verdeelmodel, heeft de gemeente doorgaans wel invloed op het uitgavenpatroon.

5.1 Hogere bestandsontwikkeling niet ingehaald

In figuur 14 is de ontwikkeling van het volume aan bijstandshuishoudens van Leeuwarden, Friesland en Nederland weergegeven. Het aantal bijstandshuishoudens in Friesland en Nederland is daarbij dusdanig verlaagd (geschaald) dat de aantallen vergelijkbaar worden aan de gemeenteomvang van Leeuwarden. In feite vergelijkt de figuur dus de *bijstandsdichtheid*. Het bijstandsbestand in de provincie Friesland ligt boven het gemiddelde in Nederland, waarbij het bijstandsbestand van de gemeente Leeuwarden nog ruim boven het gemiddelde van de provincie ligt.

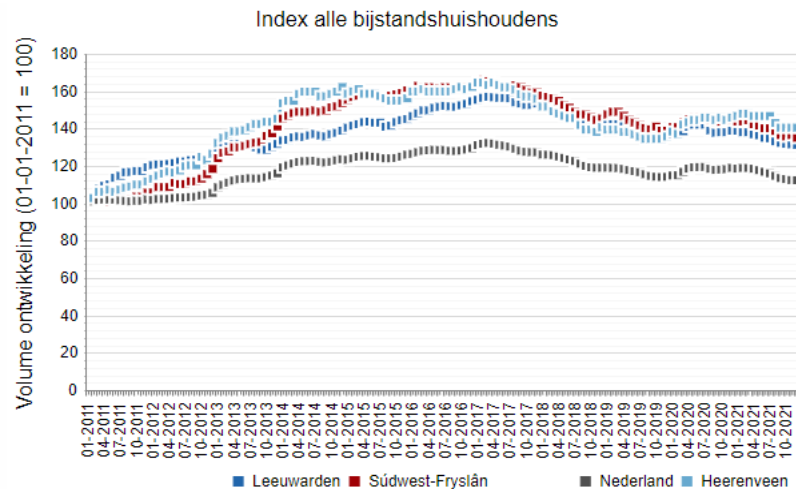


Figuur 14. Volume bijstandsuitkeringen in Leeuwarden vergeleken met de provincie Friesland en Nederland in 2015-2021⁷

Het feit dat Leeuwarden een groter bijstandsbestand heeft, heeft te maken met de hogere bijstandsopgave die er in Leeuwarden is ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. Huishoudtypes in Leeuwarden hebben over het algemeen een hogere kans om in de bijstand te geraken dan in een gemiddelde gemeente in Nederland. Leeuwarden krijgt hierdoor ook meer budget. Zie tabel 7 in hoofdstuk 3.3.3.

⁷ Voor de volumeontwikkelingen worden de aantallen in de referentiegroepen gestandaardiseerd naar het aantal huishoudens in de gemeente Leeuwarden om op

deze manier een zuivere vergelijking te kunnen maken die niet vertekend is door schaalverschillen.



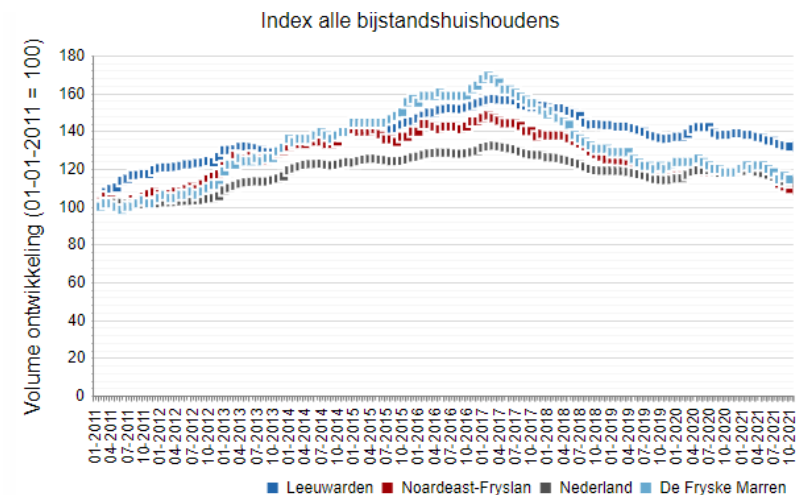
Figuur 15. Volume-index bijstandsuitkeringen in Leeuwarden vergeleken met Súdwest-Fryslân, Nederland en Heerenveen 2011-2021 (2011=100).
Bron: Lias BUIG.

Het valt op dat Leeuwarden een hogere bestandsontwikkeling (in procenten, figuur 15) heeft gedurende de jaren 2011- 2022 dan het gemiddelde in Nederland. Leeuwarden is echter niet in staat geweest om deze hoge bestandsontwikkeling in te halen ten opzichte van het gemiddelde van Nederland. Deze ontwikkeling is niet uniek voor Leeuwarden en is zichtbaar voor meerdere gemeenten in de provincie.

Als we kijken naar tekortgemeenten (onder meer gemeente Sudwest- Fryslân en Heerenveen) valt op dat deze gemeenten een duurzaam hoger bestand hebben dan het gemiddelde in Nederland en hebben dit tot op heden nog niet kunnen inhalen, zie figuur 15. Voor 2015 maakten deze gemeenten een forse stijging in het aantal huishoudens ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. In Friesland vond dit naast de gemeente Leeuwarden onder meer ook plaats in de gemeenten Súdwest-Fryslân en Heerenveen. Voor deze gemeenten was de stijging in de populatie voor 2015 groter dan in de gemeente Leeuwarden. Vanaf 2015 groeit de populatie in de gemeente Leeuwarden door, terwijl de populatie voor de gemeente Súdwest-Fryslân

de landelijke trend volgt en de populatie in de gemeente Heerenveen afneemt. In Leeuwarden neemt de populatie ook af, echter is dit een recente ontwikkeling.

Overschotgemeenten hadden ook te maken met een hoger bestand dan gemiddeld in Nederland, echter hebben deze gemeenten dit ingehaald in de afgelopen jaren. Overschotgemeenten in de provincie Friesland zijn bijvoorbeeld de gemeenten de Fryske Marren en Noardeast-Fryslân, waarvoor een soortgelijke trend in het bijstandsbudget tot 2015 te zien als in Leeuwarden. Echter vindt er in 2015 een trendbreuk plaats voor de gemeente Noardeast-Fryslân en voor de Fryske Marren in 2017 waarbij het aantal bijstandshuishoudens aanzienlijk afneemt in een snellere mate dan in de gemiddelde gemeente in Nederland. Dit is te zien in figuur 16.



Figuur 16. Volume-index bijstandsuitkeringen in Leeuwarden vergeleken met Noardeast-Fryslân, Nederland en De Fryske Marren 2011-2021 (2011=100). Bron: Lias BUIG.

Gemeenten die in het midden vallen (geen tekortgemeenten en geen overschotgemeenten) hebben een verschillend patroon. Voor een deel van deze gemeenten is het bestand fors toegenomen, terwijl dit in andere gemeenten gelijk liep met het gemiddelde in Nederland.

Op basis van het verkennen van de bestandsontwikkelingen van Leeuwarden, tekortgemeenten, overschotgemeenten en overige gemeenten, kunnen wij concluderen dat uitgaven en bestandsontwikkelingen niet allesbepalend zijn in het verklaren van tekorten. Tegelijk zien we wel in Friesland dat tekortgemeenten vaker een oplopend bestandsprofiel hebben, terwijl overschotgemeenten (recent) juist een dalend bestand laten zien.

5.2 Bepaalde huishoudtypen zijn oververtegenwoordigd in het bijstandsbestand

Wij hebben onderzocht of er in de gemeente Leeuwarden bepaalde huishoudtypen opvallend vaak in de bijstand zitten. Dit geeft een beeld waar eventuele knelpunten in de uitvoering of in het model vooral zitten. De Lias BUIG-monitor bevat informatie per jaar over het objectief (vanuit het model) verwacht aantal huishoudens en het werkelijk gerealiseerd aantal huishoudens in de bijstand. Deze informatie is verder gespecificeerd voor verschillende typen huishoudens met elk een andere bijstandskans, waardoor de bijstands aantallen per type huishouden verschillen. Door het verwachte aantal bijstandshuishoudens te vergelijken met het werkelijk aantal huishoudens in de bijstand, kan vastgesteld worden welk huishoudtype oververtegenwoordigd is in de bijstand. De procentuele verhouding tussen realisatie en verwachting is te zien in onderstaande tabel.

	2018	2019	2020	2021
Alle huishoudens (gemiddelde)	11%	13%	10%	7%
Ondervertegenwoordigd:				
Huishoudens met lid student	-22%	-15%	-22%	-21%
Oververtegenwoordigd:				
Huishoudens met lid HCI midden/hoog	42%	22%	19%	38%
Niet wonend in een corporatiewoning	31%	23%	20%	32%
Paar zonder kinderen	35%	31%	21%	30%
Huishoudens met een lid van westerse migratieachtergrond	15%	27%	22%	21%

Huishoudens met lid tussen 30-50 jaar oud	10%	16%	12%	12%
Huishouden met lid met (v)so/pr.o	42%	20%	0%	8%

Tabel 11. Verschil tussen werkelijke en objectief verwachte aantal

bijstandshuishoudens per huishoudtype in gemeente Leeuwarden, in procenten ten opzichte van de verwachting. De cijfers voor peiljaren 2018 en 2019 zijn inclusief huishoudens met (enkel) loonkostensubsidie. Bron: Lias BUIG, monitor.

Het gerealiseerde aantal huishoudens in de gemeente Leeuwarden ligt hoger dan de verwachting (+ 7% in 2021). Dit volgt uit de constatering van de tekorten die de gemeente jaarlijks heeft op de BUIG-financiën. Specifiek richten we ons hier op welke huishoudtypen *meer dan gemiddeld* in de bijstand zitten (ten opzichte van de verwachting).

In tabel 11 is te zien dat de volgende huishoudtypen oververtegenwoordigd zijn: middelbaar- en hogeropgeleiden, huishoudens niet wonend in sociale huur, paren zonder kinderen, huishoudens met een westerse migratieachtergrond, 30-50 jarigen en mensen met (voortgezet) speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs (pr.o). Bij deze huishoudtypen is het verschil tussen de realisatie en de verwachting met name hoog. We bevelen aan om deze groepen tegen het licht te houden om te bezien in hoeverre een andere uitvoering of ander beleid de oververtegenwoordiging in de bijstand van deze groepen kan verminderen.

In 2021 zaten 32% meer mensen 'niet wonend in een corporatiewoning' in de bijstand dan verwacht. De gemeente geeft aan dat koopwoningen in Leeuwarden voorheen relatief goedkoop waren, waardoor een relatief groot deel van de mensen met risico op bijstand een koopwoning kocht en zich dus niet vestigde in sociale huur. Het model houdt geen rekening met deze bijzondere *lokale* situatie, omdat het model de invloed van huishoudkenmerken inschat op basis van *nationale* gegevens. Als de verschillen in de *lokale* situatie anders zijn dan nationaal, betekent dit dat budget en verwachte uitgaven niet op elkaar aansluiten. Had het model deze lokale situatie wel

meegewogen, dan was de voorspelde bijstandskans voor mensen zonder een sociale huurwoning hoger geweest, en het budget voor Leeuwarden dus ook.

Naast de oververtegenwoordiging van de genoemde huishoudtypen, is de groep huishoudens met lid student *ondervertegenwoordigd* in de bijstand in de gemeente Leeuwarden. Er zijn liefst 21% minder huishoudens met een student in de bijstand dan verwacht.