

# Objectief Verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2007

*Eindrapportage onderhoudstraject  
verdeelmodel WWB Inkomensdeel*

P. Vemer  
H. Bartelings  
R. Goudriaan  
L. Aarts

© **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Den Haag, april 2006

Objectief Verbetermodel Inkomensdeel WWB 2007  
*Eindrapportage onderhoudstraject verdeelmodel WWB Inkomensdeel*

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook.

# INHOUD

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	7
1.1 Leeswijzer	7
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.3 Onderzoeksvragen en –opzet	7
Regressie-analyse: het principe	9
2 VIER JAAR GEMEENTELIJKE BIJSTANDBUDGETTEN	11
3 DOORWERKING UITGAVENONTWIKKELING G4	13
4 VERBETERMOGELIJKHEDEN	15
4.1 Compartimentering	15
4.2 Kleine gemeenten	16
4.3 Bekostiging van samenwerkingsverbanden	17
4.4 Maatstaven in de verdeelsleutel	18
4.5 Gemeentelijke uitvoeringskenmerken	19
4.6 Meerjarige gegevens	19
4.7 Doorwerking nieuw beleid arbeidsongeschiktheid	20
5 VARIANTEN VAN HET OBJECTIEF VERDEELMODEL	22
5.1 Twee varianten	22
5.2 Herverdeeleffecten	25
5.3 Budgetverschuivingen	27
5.4 Evaluatie	29
5.5 Toets op locatie	29
5.6 Aanbevelingen	31
TEN SLOTTE	31

## **VOORWOORD**

Aan het onderzoek naar de mogelijkheden het objectief verdeelmodel te verbeteren hebben veel mensen bijgedragen.

De leden van de Werkgroep Onderhoudstraject Verdeelmodel en de technisch adviseurs van SEOR willen we danken voor hun constructieve inbreng in de loop van het onderzoek en voor hun bereidheid om vaak op zeer korte termijn te reageren op onze voortgangsrapportages.

De begeleidende ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn wij erkentelijk voor hun flexibiliteit en hun bereidheid om mee te denken over de oplossing van de praktische problemen die in de loop van het onderzoek onvermijdelijk zijn opgedoken.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de sociale diensten voor hun bereidheid om uitvoerig en openhartig met ons van gedachten te wisselen over de ontwikkelingen in hun gemeenten en de voorlopige uitkomsten van het onderzoek.

Tot slot danken we degenen die ons hebben benaderd met vragen en suggesties naar aanleiding van de nieuwsbrieven die het ministerie van Sociale Zaken heeft uitgestuurd.

Ondanks de inzet van velen bevat het onderzoek ongetwijfeld onvolkomenheden. Die nemen wij natuurlijk voor eigen rekening.

Den Haag, 6 april 2006

Leo Aarts, projectleider

## SAMENVATTING

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) ontvangen gemeenten een budget waaruit zij de bijstandsuitkeringen moeten bekostigen. Dit heet het Inkomensdeel van het WWB-budget. Daarnaast ontvangen zij een afzonderlijk budget voor de inzet van instrumenten om bijstandsccliënten aan het werk te helpen. Dit is het Werkdeel van het WWB-budget. In beginsel dragen de gemeenten de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWB.

De verdeling van het inkomensdeel van de WWB-budgetten gebeurt met een zogenoemd objectief verdeelmodel. Dit is een rekenkundige formule waarmee wordt berekend hoeveel budget elke gemeente krijgt om de bijstandsuitkeringen te betalen. Hoeveel geld een gemeente precies krijgt, is afhankelijk van hoe de gemeente scoort op een aantal sociale, economische en demografische indicatoren. Deze indicatoren zijn geselecteerd op grond van hun samenhang met de hoogte van de gemeentelijke bijstandsuitgaven. Deze indicatoren noemt men *verdeelkenmerken* of *verdeelmaatstaven*. Aan elke verdeelmaatstaf hangt een bedrag in euro's. Dit is het *gewicht* van de verdeelmaatstaf. De gemeentelijke score op elke verdeelmaatstaf wordt vermenigvuldigd met het bijbehorende bedrag/gewicht. Bijvoorbeeld, in het huidige verdeelmodel heeft de maatstaf Lage inkomens (het percentage huishoudens met een laag inkomen) een gewicht van € 18,894. In een gemeente waar 30% van de huishoudens een laag inkomen heeft, levert deze maatstaf een bedrag op van  $30 \times € 18,894 = € 566,82$ . Dit bedrag geldt per huishouden in de gemeentelijke bevolking. Vervolgens worden de bedragen over alle verdeelmaatstaven opgeteld. Deze som levert het objectief budget van een gemeente, uitgedrukt in euro's per huishouden in die gemeente.

De selectie van de verdeelmaatstaven en de bepaling van de bijbehorende gewichten wordt aan zes criteria getoetst. Een belangrijk criterium is de mate waarin de berekende objectieve budgetten aansluiten bij de feitelijke uitgaven. Dit is het criterium van de verdelende werking. De aansluiting is beter naar mate de verschillen tussen de objectieve budgetten en de uitgavenniveaus kleiner zijn. Deze verschillen worden aangeduid als *herverdeeeffecten*. Een tweede criterium is de plausibiliteit van het objectieve verdeelmodel. Bij deze toets is van belang dat de verdeelmaatstaven een logisch verband hebben met de bijstandsuitgaven en dat de herverdeeeffecten verklaarbaar zijn. Gemeenten met een positief herverdeeeffect - objectief berekend budget hoger dan het uitgavenniveau - moeten een doelmatige en effectieve uitvoeringspraktijk hebben. Een derde criterium is de stabiliteit van het middelenperspectief. Dit betekent dat eventuele aanpassingen van de objectieve ver-

deelsleutel niet mogen leiden tot grote veranderingen in de budgetten en de herverdeeleffecten. De criteria waaraan het objectieve verdeelmodel wordt getoetst kunnen onderling strijdig zijn.<sup>1</sup> Bij de selectie van de verdeelmaatstaven en de bepaling van de gewichten wordt gebruik gemaakt van de statistische methode van de regressie-analyse (zie tekstbox in hoofdstuk 1).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Tweede Kamer in juni 2005 toegezegd om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de verdeling van het inkomensdeel van de WWB-budgetten te verbeteren. Tweede Kamer, VNG, Divosa en individuele gemeenten hebben daarvoor een groot aantal suggesties aangereikt. Deze suggesties zijn systematisch onderzocht. Op basis van dit onderzoek luidt het advies om voor de bepaling van het Inkomensdeel van het WWB-budget in 2007 gebruik te maken van één van de volgende twee verdeelmodellen:

- *APE2007*. Deze variant bevat dezelfde objectieve verdeelmaatstaven als de huidige objectieve verdeelsleutel. Het verschil is dat bij de bepaling van de gewichten de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden buiten beschouwing zijn gelaten.
- *WWB2007*. Deze variant wijkt op enkele punten af van de huidige objectieve verdeelsleutel. De belangrijkste aanpassing is dat de maatstaf Inwoners in een achterstandwijk de maatstaf Allochtonen vervangt. Ook bij deze variant zijn gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden buiten beschouwing gelaten.

Getoetst aan het plausibiliteitscriterium zijn de varianten vergelijkbaar. Qua verdelende werking is het model WWB2007 beter dan het model APE2007. Daarentegen scoort model APE2007 beter op het criterium van stabiliteit van budgetten en herverdeeleffecten.

Verder wordt geadviseerd om in een komend onderhoudstraject nader onderzoek te doen naar de plausibiliteit van de herverdeeleffecten en naar mogelijkheden om de stabiliteit van de budgetten te verbeteren door bij de bepaling van de gewichten meerjarige gegevens te gebruiken. Gebleken is dat verschillen in bijstandsuitgaven samenvallen met kenmerken die mogelijk in de objectieve verdeelsleutel kunnen worden verwerkt. Het gaat om de volgende variabelen: Verslavingsproblematiek, Industrieel verleden, Locale economische structuur, Aantal studenten en Krimp van het inwonertal. Het advies is om deze variabelen nader te onderzoeken in een volgend onderhoudstraject.

---

<sup>1</sup> De overige drie criteria zijn transparantie, actualiteit en herindelingsbestendigheid.

### *Overige uitkomsten*

Sinds 2001 hebben de gemeenten te maken met budgetbekostiging; aanvankelijk gedeeltelijk en vanaf 2004 voor 100%. In de eerste vier jaar hebben de Nederlandse gemeenten gemiddeld 8% meer budget ontvangen dan zij hebben uitgegeven. Er bestaan echter grote verschillen tussen individuele gemeenten. De financiële resultaten variëren van +21% tot -11%. Positieve resultaten blijken niet voorbehouden aan gemeenten in bepaalde regio's of grootteklassen of aan gemeenten met hoge of lage bijstandsuitgaven. De verschillen in financieel resultaat hangen nauw samen met verschillen in de uitgavenontwikkeling.

De relatief gunstige ontwikkeling van de uitgaven in de G4 werkt op twee manieren door in de budgetten van de overige gemeenten, namelijk via de vaststelling van het macrobudget (de 'taart') en via de objectief en historisch bepaalde gemeentelijke aandelen in het macrobudget (de 'taartpunten'). De ontwikkeling in de G4 heeft per saldo echter geen nadelige gevolgen gehad voor de overige gemeenten. Als de overige gemeenten afzonderlijk van de G4 zouden zijn bekostigd, met een eigen macrobudget en een eigen verdeelsleutel, dan zouden zij niet meer budget hebben gekregen dan nu.

De analyses wijzen uit dat de veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering op dit moment geen reden zijn om het objectief verdeelmodel aan te passen.





# **1 INLEIDING**

*Zie ook hoofdstukken 1, 2, en 3 van het Technisch Verslag.*

## **1.1 Leeswijzer**

In het lopende onderhoudstraject is een groot aantal mogelijkheden voor verbeteringen van de objectieve verdeelsleutel onderzocht. Over deze analyses wordt uitvoerig gerapporteerd in een afzonderlijk Technisch Verslag. Het voorliggende rapport is zelfstandig leesbaar en bevat een compleet overzicht van de analyses en de aanbevelingen.

## **1.2 Aanleiding voor het onderzoek**

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. De WWB kenmerkt zich door een grote mate van deregulering en decentralisatie. Gemeenten ontvangen een budget en zijn volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Bij de parlementaire behandeling van de WWB is uitgebreid stilgestaan bij de verdeelsystematiek en de gevolgen van de toepassing van de systematiek voor gemeenten. Op basis van een toezegging bij de bespreking van het verdeelmodel WWB-inkomensdeel voor 2005, is in het voorjaar een voorstel voor een verbeterd verdeelmodel voor 2006 aan de Kamer aangeboden, alsmede een onderzoek waarmee de plausibiliteit van de herverdeeleffecten van het model is onderbouwd. De Tweede Kamer heeft ingestemd met het model voor 2006, maar heeft wel verzocht om de mogelijkheden voor een verdere verbetering van het verdeelmodel en onderbouwing van de uitkomsten van het model te bezien. De Staatssecretaris heeft aan de Kamer toegezegd dat hij in een onderhoudstraject naar mogelijke verbeteringen blijft zoeken. Dit onderhoudstraject is halverwege 2005 in gang gezet. Daarbij zijn naast de vragen van de Tweede Kamer ook veel suggesties van gemeenten meegenomen. De Startnotitie staat in Bijlage 8 van het Technisch Verslag. Het voorliggende rapport doet verslag van het onderzoek naar verbetermogelijkheden.

## **1.3 Onderzoeksvragen en –opzet**

Het onderzoek richt zich op een verbetering van het huidige verdeelmodel, met name op de verbetering van de verdelende werking en de plausibiliteit. Verbeteringen dienen te passen binnen de gehanteerde systematiek van een model dat slechts objectieve kenmerken bevat en wordt geschat volgens de huidige schattingsmethode (zie tekstbox Regressie-analyse).

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*'Welke mogelijkheden kunnen worden geïdentificeerd om de verdelende werking [APE: gemiddelde en bandbreedte van de herverdeeleffecten] van het verdeelmodel WWB te verbeteren en welke gevolgen hebben deze verbetervoorstellen voor de andere criteria [APE: plausibiliteit, transparantie, stabiliteit, actualiteit en herindelingsbestendigheid] waaraan het verdeelmodel dient te worden getoetst?'*

In overleg met de Werkgroep Onderhoudstraject Verdeelmodellen WWB en mede op basis van suggesties van gemeenten en andere experts, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in een groot aantal deelvragen. Deze hebben betrekking op achtereenvolgens:

- de wijze waarop het macrobudget in drieën wordt opgesplitst alvorens het over de gemeenten wordt verdeeld (de compartimentering);
- de bekostiging van samenwerkingsverbanden;
- de maatstaven in de verdeelsleutel;
- de doorwerking van beleidswijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

#### *Onderzoeksopzet*

Het onderzoek bestaat uit twee fases. In de eerste fase richt het onderzoek zich op de mogelijkheden om het verdeelmodel te verbeteren. Fase I sluit af met een advies over de meest kansrijke varianten voor verbetering van het objectieve verdeelmodel 2007. In fase II worden de door SZW geselecteerde verbeterpunten in combinatie verwerkt in een aangepaste verdeelsleutel.

#### *Betrokkenheid van derden bij het onderzoek*

Het ministerie van SZW heeft belanghebbende partijen op verschillende manieren bij de voortgang van het onderhoudstraject betrokken. De *Werkgroep onderhoudstraject verdeelmodellen WWB* heeft het ministerie van SZW geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek. In deze werkgroep zitten vertegenwoordigers van gemeenten (Rotterdam, Enschede, Leeuwarden, Hellendoorn, Den Haag en Zaanstad), de VNG, Divosa, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Economische Zaken, de Raad voor de Financiële Verhoudingen, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en SZW. Onderzoekers van SEOR hebben de werkgroep technisch geadviseerd. SZW heeft belangstellende gemeenten uitgenodigd om deel te nemen in een panel van meelezers. Deze gemeenten hebben de conceptrapportages ontvangen. SZW heeft hun commentaar doorgeleid naar de onderzoekers. Ten slotte heeft SZW met speciale Nieuwsbrieven alle gemeenten tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het onderhoudstraject en hen uitgenodigd om reacties te geven.

## Regressie-analyse: het principe

Uit *Freakonomics* van Steven D. Levitt (econoom aan de Universiteit van Chicago) en Stephen Dubner (*New York Times* en *New Yorker*), in 2005 in Nederlandse vertaling uitgegeven door De Bezige Bij, p.p. 206-207:

“Hoe kan uit dit soort data [APE: *gedoeld wordt op een eerder in het hoofdstuk besproken databestand, het ECLS-bestand, met gegevens van 20.000 Amerikaanse kinderen over hun persoonlijke eigenschappen, woon- en leefsituatie en over hun schoolcarrières van groep 1 tot groep 7*] een betrouwbaar verhaal worden gehaald? Door ze te onderwerpen aan de favoriete truc van de econoom: regressie-analyse. Nee, regressie-analyse is geen achterhaalde psychiatrische behandelingsmethode. Het is een krachtig - zij het niet erg veelzijdig - statistisch instrument waarmee samenhangen, *correlaties*, kunnen worden gevonden die anders onzichtbaar zouden blijven. Een correlatie is niets meer dan een statistische term die aangeeft of twee variabelen samen veranderen. Als het buiten sneeuwt, is het meestal koud; tussen die twee factoren bestaat een positieve correlatie. Tussen zonneshijn en regen is er een negatieve correlatie. Doodsimpel als je maar met een paar variabelen te maken hebt. Want met een paar honderd variabelen wordt het lastiger. Dan gebruikt de econoom regressie-analyse om uit die enorme stapels data wijs te worden. Met regressie-analyse kan de onderzoeker alle variabelen kunstmatig constant houden, behalve de twee waarop hij zich wil concentreren, om te zien of die twee samen veranderen. (.....) Stel dat we de ECLS-data willen gebruiken om een fundamentele vraag over ouderschap en onderwijs te beantwoorden: doet je kind het beter op school als je veel boeken in huis hebt? Met regressie-analyse is deze vraag niet rechtstreeks te beantwoorden, maar wel een subtiel aangepaste vraag: doet een kind van ouders die veel boeken in huis hebben het gemiddeld beter op school dan een kind van wie de ouders geen boeken hebben? Het verschil tussen de eerste en de tweede vraag is het verschil tussen causaliteit (vraag 1) en correlatie (vraag 2). Een regressie-analyse kan een samenhang aanwijzen, geen oorzaak en gevolg. Immers twee variabelen kunnen op allerlei manieren samenhangen. X kan de oorzaak zijn van Y; Y kan de oorzaak zijn van X, of er kan een andere factor bestaan die zowel X als Y veroorzaakt. Via een regressie-analyse kun je niet aan de weet komen of het koud is omdat het sneeuwt, of dat het sneeuwt omdat het koud is, of dat de twee gewoon toevallig samenhangen. (.....) Het moet gezegd dat regressie-analyse meer kunst is dan wetenschap. (.....) Maar een ervaren onderzoeker kan zo'n analyse als instrument gebruiken om te zien hoe veelbetekenend een correlatie is, en misschien zelfs om te zeggen of die correlatie ook wijst op een oorzakelijk verband.”



## 2 VIER JAAR GEMEENTELIJKE BIJSTANDBUDGETTEN

*Zie ook hoofdstuk 5 van het Technisch Verslag.*

De WWB met de bijbehorende volledige budgetbekostiging van bijstandsuitkeringen dateert van 2004. In de jaren daarvoor hebben de gemeenten al ervaring opgedaan met gedeeltelijke budgetbekostiging. Vanaf 2001 wordt 25% van de gemeentelijke uitkeringslasten voor bijstand bekostigd via de toekenning van budgetten.<sup>2</sup> Deze budgetten zijn deels objectief, deels op basis van historische uitgavenaandelen vastgesteld.

Over de periode 2001-2004 hebben de gezamenlijke gemeenten € 575 mln (ruim 8%) meer budget ontvangen dan zij aan bijstand hebben uitgekeerd (grafiek 2.1).<sup>3</sup> De onderlinge verschillen tussen gemeenten zijn echter groot. De gemeente Hoorn heeft het gunstigste resultaat geboekt.<sup>4</sup> Uitgedrukt als percentage van de uitgaven heeft deze gemeente een positief saldo van ruim 21% gerealiseerd. Na Hoorn volgen de gemeenten Amsterdam, Deventer en Tilburg met een positief resultaat van afgerond 19%. De ongunstigste resultaten boekten de gemeenten Veenendaal (-11%) en Amersfoort (-10%).

Hoewel drie van de vier grootste gemeenten in de top 10 staan, blijkt financiële winst niet voorbehouden aan grote gemeenten of aan gemeenten in bepaalde regio's. De kop en de staart van de ranglijst zijn divers van samenstelling, zowel naar regio en grootteklasse, als ook naar de hoogte van de bijstandsuitgaven.

De verschillen in financieel resultaat hangen nauw samen met verschillen in uitgavenontwikkeling. De gemeenten met de gunstigste financiële resultaten zijn in het algemeen ook de gemeenten met de sterkste daling van de uitkeringslasten in de jaren 2001-2004 (grafiek 2.2). Dit geldt ook andersom: gemeenten met de ongunstigste resultaten zijn in het algemeen de gemeenten met de sterkste stijging van de uitkeringslasten.

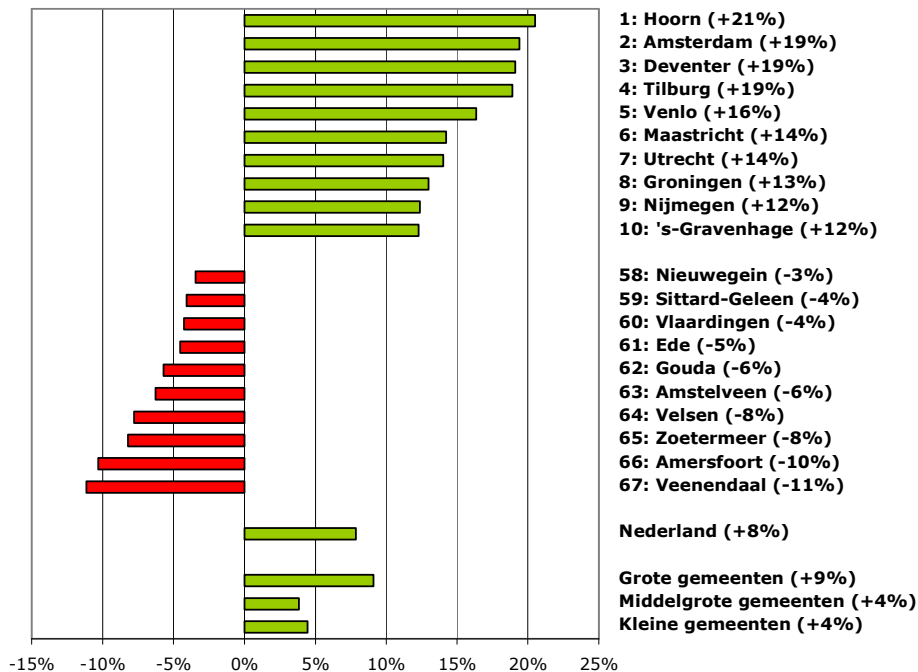
---

<sup>2</sup> Dit waren de zogenoemde WFA-budgetten. Het betreft de uitkeringslasten levensonderhoud ABW (ook voor 65-plussers) en de uitkeringen IOAW, IOAZ en BBZ.

<sup>3</sup> Het betreft het saldo van inkomsten en uitgaven levensonderhoud voor huishoudens 15-64 jaar.

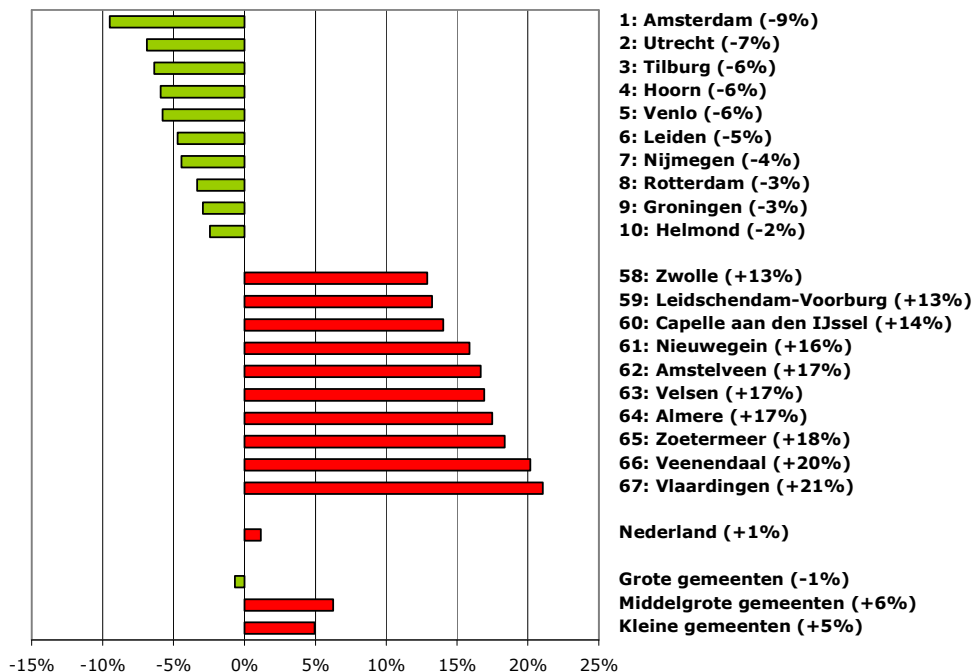
<sup>4</sup> Van alle gemeenten met meer dan 60.000 inwoners.

Grafiek 2.1: *Winst en verlies budgettering bijstand 2001-2004, 60.000+ gemeenten (in procenten van de uitgaven).*



Bron: SZW, bewerking APE

Grafiek 2.2: *Procentuele mutatie van de bijstandsuitgaven 2001-2004, 60.000+ gemeenten, prijsniveau 2004.*



Bron: SZW, bewerking APE

### 3 DOORWERKING UITGAVENONTWIKKELING G4

*Zie ook hoofdstuk 6 van het Technisch Verslag.*

In de vier grootste gemeenten hebben de bijstandsuitgaven zich relatief gunstig ontwikkeld. De G4 zijn overigens niet uniek, want ook andere, uiteenlopende gemeenten als Groningen, Venlo en Hoorn kennen een gunstige ontwikkeling van de bijstandsuitgaven. Samen zijn de vier grootste gemeenten goed voor meer dan een derde van de Nederlandse bijstandsuitgaven. De uitgavenontwikkeling in de G4 heeft gevolgen voor de budgetten van alle gemeenten. In de huidige bekostigingssystematiek werkt de relatief gunstige uitgavenontwikkeling van de G4 op twee manieren door in de budgetten, namelijk via de vaststelling van het macrobudget (de 'taart') en via de objectief en historisch bepaalde gemeentelijke aandelen in het macrobudget (de 'taartpunten'). De vraag is of de ontwikkeling in de G4 negatieve gevolgen heeft voor de overige gemeenten.

De gewichten van de verdeelmaatstaven worden bepaald op basis van de samenhang tussen bijstandsuitgaven en objectieve gemeentelijke kenmerken (zie tekstbox Regressie-analyse). Als de verschillen in uitgavenniveaus tussen de G4 en de rest van Nederland kleiner worden, terwijl de verschillen in de objectieve gemeentelijke kenmerken ongeveer gelijk blijven, dan zullen daardoor de gewichten veranderen. De jaarlijkse herijking zorgt ervoor dat de gewichten van het objectieve verdeelmodel worden aangepast aan de geleidelijke verschuivingen in de uitgavenverhoudingen. Dat is ook goed, omdat de verdeling zich daardoor aanpast aan de gewijzigde uitgavensituatie. De gunstige ontwikkeling van de uitgaven in de G4 heeft daardoor een positief effect op de objectief bepaalde budgetaandelen van de overige gemeenten: de objectief berekende 'taartpunten' van de overige gemeenten worden jaarlijks groter en de objectieve 'taartpunten' van de G4 worden jaarlijks kleiner.<sup>5</sup>

Omdat het macrobudget onder meer wordt bepaald op basis van de uitgavenrealisaties in voorgaande jaren, werkt de gunstige uitgavenontwikkeling in de G4 ook door in de omvang van het macrobudget (de 'taart'). Voor sommige gemeenten zal gelden dat zij in de afgelopen jaren een relatief sterke uitgavendaling konden realiseren omdat zij bij aanvang van de (gedeeltelijke) budgettering in 2001 meer 'lucht' in hun bestanden hadden dan anderen. Als dit in de G4 het geval zou zijn, dan kan achteraf worden geconcludeerd dat het macrobudget te hoog is vastgesteld. De overige gemeenten hebben in dat geval geprofiteerd van de 'lucht' in de uitgaven in de G4. Als geldt dat de uit-

---

<sup>5</sup> De aanpassing heeft een vertraging van 3 jaar omdat de herijking van de verdeelsleutel voor het budgetjaar t gebeurt met gegevens uit t-3.

gangsposities van de G4 en de andere gemeenten niet verschillen en iedereen bij aanvang dus evenveel 'lucht' in zijn bestand had, dan moet de conclusie zijn dat de G4 gemiddeld genomen effectiever zijn geweest in de beheersing van de uitgaven.

De ontwikkeling in de G4 heeft per saldo geen nadelige gevolgen gehad voor de overige gemeenten. Als de overige gemeenten afzonderlijk van de G4 zouden zijn bekostigd, met een eigen macrobudget en eigen verdeelsleutel, dan zouden zij niet meer budget hebben gekregen dan nu.

*De conclusie is dat de gunstige uitgavenontwikkeling in de G4 per saldo geen nadelig effect heeft gehad op de resultaten van de overige gemeenten.*



## 4 VERBETERMOGELIJKHEDEN

Zie ook hoofdstukken 4, 7 t/m 12 en 15 van het Technisch Verslag.

### 4.1 Compartimentering

Bij de verdeling van het macrobudget worden drie groepen gemeenten onderscheiden: gemeenten met meer dan 60.000 inwoners, gemeenten met minder dan 30.000 inwoners en een tussengroep van gemeenten met 30.000-60.000 inwoners. De budgetten (I-deel) van de grote gemeenten worden volledig bepaald op basis van het objectief verdeelmodel. De budgetten van de kleine gemeenten worden volledig bepaald op basis van historische uitgavenaandelen. Voor de gemeenten in de tussengroep gebeurt de budgetberekening deels historisch en deels objectief; naar mate de gemeente groter is, weegt de objectieve verdeelsleutel zwaarder.

Alvorens de budgetten van individuele gemeenten worden berekend, wordt het macrobudget opgedeeld in drie delen (compartimenten). Het bepalen van de compartimentaandelen gebeurt met een speciaal hiervoor ontwikkelde objectieve compartimenteringssleutel. Deze genereert voor elke gemeente een objectief budget. Per compartiment worden deze objectieve budgetten opgeteld en vervolgens wordt het aandeel van elk compartiment in het macrobudget berekend. Dit leidt in 2006 bij de voorlopige budgetten tot de compartimenten in de tabel 4.1.

Tabel 4.1: *Compartimentaandelen in 2006 (voorlopige budgetten)*

	Compartimentaandeel (in %)	Bedrag (in €)
Grote gemeenten	74,7	3.110 mln
Middelgrote gemeenten	14,3	595 mln
Kleine gemeenten	11,1	460 mln
Totaal	100,0	4.165 mln

Bron: SZW

Verschillen tussen het bedrag van de definitieve beschikking in september van het budgetjaar en de voorlopige beschikking van een jaar eerder kunnen drie oorzaken hebben:

1. veranderingen van het macrobudget;

2. veranderingen in de scores op de verdeelkenmerken van de compartimenteringsleutel, waardoor de aandelen van de compartimenten in het macrobudget veranderen;
3. veranderingen in de scores op de verdeelkenmerken van het objectief verdeelmodel en in de historische uitgavenaandelen, waardoor de gemeentelijk aandelen in het compartimentbudget veranderen.

Deze procedure heeft twee nadelen. Ten eerste ontnemt de complexiteit het zicht op de achtergronden van verschillen tussen definitief en voorlopig budget. Ten tweede sluiten de compartimentuitgaven niet volledig aan op de compartimentbudgetten. Dit komt door de gekozen methode van compartimenteren. Simulatieanalyses geven aan dat de tussenstap van het opdelen van het macrobudget in drie stukken zonder bezwaar kan vervallen. Het blijkt mogelijk de gemeentelijke budgetaandelen direct als aandelen in het macrobudget te berekenen. Zonder de tussenstap is de aansluiting tussen compartimentuitgaven en –budgetten zelfs iets beter. Bovendien wordt de procedure transparanter en worden de gemeentelijke budgetten beter voorspelbaar.

*Het advies is om de compartimentering van het macrobudget in drie delen af te schaffen.*

## **4.2 Kleine gemeenten**

De objectieve verdeelsleutel is momenteel van toepassing op gemeenten die groter zijn dan 30.000 inwoners. Onderzocht is wat de gevolgen zijn als de werking van de objectieve verdeelsleutel wordt uitgebreid door de ondergrens te verlagen tot 20.000 inwoners. Het aantal gemeenten dat in dat geval bij de ijking van de gewichten wordt betrokken, neemt met bijna 100 toe. De groep gemeenten wordt meer heterogeen. Daardoor veranderen de gewichten. De aansluiting tussen budgetten en uitgaven gaat achteruit, de berekende herverdeeleffecten nemen toe en onder de oorspronkelijke 30.000+ gemeenten treden aanzienlijke budgetverschuivingen op.

*Het advies is om de ondergrens voor de werking van het objectief verdeelmodel voorlopig te handhaven op 30.000 inwoners.*

Een alternatief voor de verlaging van de ondergrens van 30.000 inwoners, is het verlagen van de grens van het compartiment grote gemeenten, van 60.000 naar bijvoorbeeld 40.000. Ook dit leidt tot uitbreiding van de werking van het objectief verdeelmodel, omdat in meerdere mate de gemeenten in het tussencompartiment (30.000-60.000 inwoners) objectief gebudgetteerd worden. Deze aanpassing heeft geen gevolgen voor de objectieve verdeelsleutel.

### 4.3 Bekostiging van samenwerkingsverbanden

Gemeenten die de WWB gezamenlijk uitvoeren, hebben nu nog de keus om gezamenlijk gebudgetteerd te worden. Als bijvoorbeeld drie samenwerkende gemeenten met elk 25.000 inwoners voor deze optie kiezen, dan worden zij in de bekostiging hetzelfde behandeld als één gemeente met 75.000 inwoners. In dat geval geldt de objectieve verdeelsleutel. Kiezen de drie gemeenten voor afzonderlijke budgettering dan geldt de historische verdeelsleutel. Zelden zal de som van de afzonderlijke, historisch bepaalde budgetten gelijk zijn aan het gezamenlijke, objectief bepaalde budget. Er is een prikkel om voor gezamenlijke budgettering te kiezen als de objectieve verdeelsleutel meer geld oplevert dan de historische. Dit maakt dat het totale objectieve budget van de huidige zestien gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden groter is dan hun totale uitgaven. Deze samenwerkingsverbanden hebben +10,8% meer budget dan uitgaven. Dit komt neer op € 52,30 per huishouden van 15-64 jaar. De andere gemeenten hebben daardoor een nadeel van -0,5%, ofwel -€ 4,90 per huishouden. In totaal wordt € 20 mln budget overgeheveld naar de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden.

Bij de ijkking van de objectieve verdeelsleutel is de rol van de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden dezelfde als die van een afzonderlijke gemeente met evenveel inwoners. Deze manier van werken blijkt een ongunstige invloed te hebben op de kwaliteit van de objectieve verdeelsleutel. Dit komt omdat de samenhang tussen objectieve omstandigheden en bijstandsuitgaven in kleine gemeenten aantoonbaar afwijkt van de samenhang in grote gemeenten. De verdelende werking wordt beter als in samenwerkingsverbanden participerende gemeenten bij de ijkking van de gewichten worden behandeld als afzonderlijke gemeenten. De gemiddelde herverdeeleeffecten dalen en het aantal gemeenten met een herverdeeleeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10% stijgt. Er verschuift budget van de grotere naar de kleinere gemeenten en van de huidige gezamenlijk gebudgetteerde gemeenten naar de overige gemeenten.

*Het advies is om gemeenten die participeren in gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden bij de ijkking van de objectieve verdeelsleutel en bij bepaling van hun WWB-budget te behandelen als afzonderlijke gemeenten.*

De analyse levert een verdeeltechnische onderbouwing van het besluit van de staatssecretaris van SZW om gemeenten uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden afzonderlijk te bekostigen (brief W&B/SFI/06/22380, 23 maart 2006).

#### 4.4 Maatstaven in de verdeelsleutel

Het huidige objectief verdeelmodel (APE2006plus) kent de volgende verdeelmaatstaven:

- Huishoudens met een laag inkomen
- Eenouderhuishoudens
- Arbeidsongeschikten
- Totaal allochtonen
- Laag opgeleiden
- Huurwoningen
- Relatief regionaal klantenpotentieel
- Inwoners stedelijk gebied
- Werkzame beroepsbevolking
- Banen handel en horeca
- Regionale Banengroei
- Banen per hoofd van de beroepsbevolking
- Netto arbeidsparticipatie vrouwen

De aangereikte suggesties<sup>6</sup> om de objectieve verdeelsleutel te verbeteren zijn verkend. Hierbij is gekeken naar de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens en naar de potentiële effecten op de verdelende werking, de plausibiliteit en de stabiliteit. Op grond van deze verkenning zijn de suggesties in drie categorieën ingedeeld:

- suggesties zonder verbeterpotentieel;
- suggesties met verbeterpotentieel in een toekomstig onderhoudstraject;
- suggesties met verbeterpotentieel in het lopende onderhoudstraject.

De volgende suggesties blijken na onderzoek geen uitzicht te bieden op verbetering van de verdeelsleutel:

- Toevoeging van segregatiemaatstaven naar etniciteit en naar huishoudens met een laag inkomen;
- Toevoeging maatstaf Hoog opgeleiden;
- Onderscheid westerse en niet-westerse allochtonen;
- Meting van economische kenmerken op gemeenteniveau;
- Wijziging van de definitie van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied;
- Schatting van de gewichten op basis van verschillen in bijstandsvolume in plaats van verschillen in bijstandsuitgaven.

De volgende suggesties zijn doorverwezen naar een toekomstig onderhoudstraject. Het betreft suggesties met verbeterpotentieel, die niet zonder nader onderzoek in de verdeelsleutel kunnen worden verwerkt.

- Toevoeging van een maatstaf Verslavingsproblematiek;

---

<sup>6</sup> Zie Startnotitie, Bijlage 8 van het Technisch Verslag.

- Verfijning van de maatstaf Arbeidsongeschikten;
- Vervanging van de economische maatstaven die gemeten worden op regionaal niveau (COROP-regio) door economische maatstaven die betrekking hebben op de directe omgeving van de gemeente, vergelijkbaar met de operationalisatie van de maatstaf Klantenpotentieel;
- Toevoeging van een maatstaf Industrieel verleden.

In overleg met de Werkgroep Onderhoudstraject Verdeelmodellen heeft SZW besloten de volgende suggesties te verwerken in een aangepast verdeelmodel (fase II van het lopende onderhoudstraject), waar de verbeterpunten in combinatie worden verwerkt in een aangepaste verdeelsleutel.

- Toevoeging maatstaf Inwoners in achterstandswijken
- Vervanging van de maatstaf Werkzame beroepsbevolking in jaar  $t$ , door Werkloze beroepsbevolking in jaar  $t-1$ ;
- Verfijning van de maatstaf Banen handel en horeca, tot Banen handel horeca exclusief groothandel;
- Vervanging van de maatstaf Totaal allochtonen door Niet-westerse allochtonen.

#### **4.5 Gemeentelijke uitvoeringskenmerken**

In theorie komt het verband tussen bijstandsuitgaven en verdeelmaatstaven nauwkeuriger tot uitdrukking als bij het ijken van de gewichten expliciet rekening wordt gehouden met verschillen in de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering. Onderzoek wijst uit dat de gewichten dan anders zijn en de herverdeel-effecten groter. In de huidige methode wordt niet expliciet met deze kenmerken rekening gehouden. Dit blijkt in het voordeel te werken van gemeenten met relatief ongunstige beleids- en uitvoeringskenmerken. Toch luidt het advies om de huidige methode op dit punt niet aan te passen, omdat een valide en betrouwbare meting van de kwaliteit van de uitvoering in alle gemeenten in de praktijk op grote bezwaren stuit. Deze wegen zwaarder dan het voordeel van een – in theorie – nauwkeuriger ijking van de gewichten.

*Het advies is om bij de ijking van de gewichten van de objectieve verdeelsleutel niet expliciet rekening te houden met verschillen in de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering.*

#### **4.6 Meerjarige gegevens**

De gewichten van de huidige verdeelsleutel worden geijkt op basis van gegevens van één jaar. Het huidige objectieve verdeelmodel biedt een goede verklaring voor structurele verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten, maar slaagt er minder goed in om binnen één gemeente de verschillen in bij-

standsuitgaven te verklaren. Dit betekent dat verschillen in de conjuncturele ontwikkeling mogelijk onvoldoende in het model tot uitdrukking komen. De verwachting is dat ijking op meerjarige gegevens goed uitpakt voor de stabiliteit van het verdeelmodel en voor de stabiliteit van de objectieve budgetten en tegelijkertijd beter rekening houdt met verschillen in conjunctuur.

*Het advies is om in een komend onderhoudstraject verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het verdeelmodel te ijken op meerjarige gegevens.*

#### **4.7 Doorwerking nieuw beleid arbeidsongeschiktheid**

Het CPB verwacht dat door de recente beleidswijzigingen inzake arbeidsongeschiktheid het aantal arbeidsongeschikten met 285.000 (36%) zal dalen.<sup>7</sup> Omdat een deel van deze mensen een beroep zal doen op de bijstand verwacht het CPB een stijging van de bijstandsuitgaven van structureel € 80 miljoen op jaarbasis. Het effect van de beleidswijziging op de bijstandsuitgaven van een gemeenten is afhankelijk van het huidige aantal arbeidsongeschikten in de gemeente. In gemeenten met veel arbeidsongeschikten zullen de bijstandsuitgaven meer stijgen dan in gemeenten met weinig arbeidsongeschikten.

In het objectieve verdeelmodel heeft de maatstaf Arbeidsongeschikten een negatief gewicht: hoe meer inwoners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, des te lager het WWB-budget. Dit komt omdat mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering nauwelijks een beroep doen op de bijstand.<sup>8</sup> In gemeenten met veel arbeidsongeschikten zal ook de daling van het aantal arbeidsongeschikten groot zijn. Vanwege het negatieve gewicht van de maatstaf Arbeidsongeschikten levert dit in dergelijke gemeenten een relatief hoge stijging van het objectieve budget op. In gemeenten met weinig arbeidsongeschikten is de daling van het aantal arbeidsongeschikten kleiner en zal het budget minder stijgen.

De objectieve verdeelsleutel verdeelt op deze manier de toename van het macrobudget als gevolg van de arbeidsongeschiktheidsmaatregelen, naar rato van het aantal arbeidsongeschikten. Iedere gemeente krijgt dan een extra bedrag dat hoger is naarmate de gemeente meer arbeidsongeschikten telt.

---

<sup>7</sup> Het betreft de invoering van de wet *Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte* (VLZ) per 1 januari 2004, de aanscherping van het schattingsbesluit (SB) en de herkeuringsoperatie en de invoering van de WIA, de wet *Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen*.

<sup>8</sup> Zie tabel 11.3, Technisch Verslag, hoofdstuk 11.

Gemiddeld genomen is dit extra bedrag voldoende om de extra bijstandsuitgaven op te vangen, althans als de macro-uitgavenstijging juist is geraamd.<sup>9</sup>

Bij gemeenten met minder dan 30.000 inwoners werkt het anders. Hun budgetten worden volledig gebaseerd op hun aandelen in de bijstandsuitgaven van het voorgaande jaar. Als gemeenten extra bijstandsuitgaven hebben als gevolg van het dalende aantal arbeidsongeschikten, zal dit ertoe leiden dat hun aandelen in de uitgaven groter worden. Met een jaar vertraging leiden hogere bijstandsuitgaven zo tot hogere WWB-budgetten.

*De conclusie is dat de stelselwijziging op dit moment geen reden is om het verdeelmodel aan te passen.*

---

<sup>9</sup> De doorwerking van de daling van het aantal arbeidsongeschikten in het objectieve budget heeft een vertraging van een jaar.

## 5 VARIANTEN VAN HET OBJECTIEF VERDEELMODEL

*Zie ook hoofdstukken 13, 14 en 16 van het Technisch Verslag.*

De tweede fase van het onderzoek richt zich op mogelijke aanpassingen van de objectieve verdeelsleutel op basis van de bevindingen in fase I. Gezocht is naar aanpassingen die de verdelende werking verbeteren en de plausibiliteit van de verdeling verhogen onder de randvoorwaarde van stabiliteit, zowel van de gewichten als van de budgetten.

### 5.1 Twee varianten

Fase II heeft twee varianten opgeleverd voor de objectieve verdeelsleutel voor het budgetjaar 2007: APE2007 en WWB2007. Beide varianten zijn geijkt op 138 gemeenten met meer dan 30.000 inwoners, gebruik makend van gegevens over het jaar 2004. In beide varianten zijn gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden buiten de schatting gebleven.

Van de twee modellen lijkt APE2007 het meest op het Uitgangsmodel. Dit is het objectieve verdeelmodel APE2006plus dat wordt gebruikt bij de vaststelling van de budgetten voor het budgetjaar 2006.<sup>10</sup> De maatstaven zijn hetzelfde, maar de gewichten zijn iets anders. Dat komt omdat bij de ijking de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden buiten beschouwing zijn gelaten.

De tweede variant, WWB2007, verschilt van het Uitgangsmodel op de volgende punten:

- de maatstaf Inwoners in achterstandswijken vervangt de maatstaf Allochtonen;
  - de definitie van de maatstaf Inwoners in stedelijk gebied is beperkt tot de meest stedelijke gebieden (stedelijkheidsklassen 1 en 2, in plaats van 1, 2 en 3); en
  - de maatstaf Netto arbeidsparticipatie van vrouwen is komen te vervallen.
- Een verandering die verder geen consequenties heeft voor de verdeling is de vervanging van de maatstaf Werkzame beroepsbevolking door de maatstaf Werkloze beroepsbevolking in combinatie met een aanpassing van de vaste voet.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Het Uitgangsmodel is geijkt op gegevens over het jaar 2004 van 154 30.000plus gemeenten inclusief gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden.

<sup>11</sup> De aanpassingen wijken enigszins af van de lijst met suggesties in paragraaf 4.4. De reden is dat de suggesties in combinatie niet hetzelfde effect hebben als elk af-



Tabel 5.1 geeft de maatstaven en de gewichten van de modellen APE2007 en WWB2007 en vergelijkt deze met de maatstaven en gewichten van het Uitgangsmodel.

Tabel 5.1: *Gewichten (in euro's per huishouden 15-64 jaar) van het Uitgangsmodel, model APE2007 en model WWB2007, 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004*

Verdeelkenmerk	Uitgangsmodel <sup>a</sup>	APE2007 <sup>b</sup>	WWB2007 <sup>b</sup>
Lage inkomens (15-64 jaar)	23,524	30,972	29,741
Eenouderhuishoudens (15-44 jaar)	101,577	95,712	87,851
Arbeidsongeschikten (15-64 jaar)	-20,683	-23,376	-13,615
Totaal alloctonen (15-64 jaar)	4,653	4,030	
Inwoners in achterstandswijken			6,991
Laag opgeleiden (15-64 jaar)	2,232	2,966	3,188
Huurwoningen	5,217	4,172	4,538
Relatief regionaal klantenpotentieel	1,441	1,064	0,918
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1+2+3)	-1,647	-1,183	
Inwoners stedelijk gebied (OAD 1+2)			-0,789
Werkzame beroepsbevolking	-13,394	-15,336	
Werkloze beroepsbevolking			17,389
Banen handel en horeca (COROP)	-18,257	-22,027	-17,906
Banengroei (COROP)	-23,855	-25,739	-20,706
Banen per hoofd van de beroepsbevolking (COROP)	-3,233	-3,127	-3,112
Netto arbeidsparticipatie vrouwen (COROP)	-3,650	-4,486	
Vaste voet	1.690,473	1.909,995	
Verklaringsgraad	95,902	96,028	95,847
Aantal gemeenten	154	138	138

Bron: APE

a Inclusief samenwerkingsverbanden.

b Exclusief samenwerkingsverbanden.

De drie modellen ontlopen elkaar weinig op het punt van de verklaringsgraad. Dit is de correlatie tussen de feitelijke uitgaven en de objectieve budgetten, berekend volgens elk van de modelvarianten. De maximumwaarde van de verklaringsgraad is 100 (zie tekstbox regressie-analyse).

De voorgestelde modelaanpassingen leiden hier en daar tot betekenisvolle verschuivingen in de gewichten. Het gewicht van de maatstaf Lage inkomens

---

zonderlijk. Dit komt omdat er samenhang is tussen de suggesties onderling en met de verdeelkenmerken in het huidige model.

wordt duidelijk groter bij zowel WWB2007 als APE2007. Waarschijnlijk speelt hierbij een rol dat de samenhang tussen het aantal huishoudens met een laag inkomen en de hoogte van de bijstandsuitgaven in kleine gemeenten minder sterk is dan in de grotere gemeenten. Als de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden, en daarmee ook een groot aantal kleine gemeenten, buiten de analyse blijven, wordt de samenhang tussen Lage inkomens en bijstandsuitgaven sterker. Het omgekeerde geldt voor de samenhang tussen het aantal eenouderhuishoudens en de bijstandsuitgaven. Het gewicht van deze maatstaf neemt af; waarschijnlijk omdat de samenhang met bijstandsuitgaven op het platteland sterker is.

De maatstaf Inwoners stedelijk gebied heeft in beide modellen een negatief gewicht. Dit is contra de algemene intuïtie, volgens welke men stedelijkheid juist associeert met hoge bijstandsafhankelijkheid. Het negatieve gewicht van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat sterk met stedelijkheid samenhangende kenmerken als Lage inkomens, Laagopgeleiden en Allochtonen alle een positief gewicht hebben. Het hogere budget dat daaruit volgt, bevat waarschijnlijk een overcompensatie voor sociaal maatschappelijke problematiek. Het negatieve gewicht van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied corrigeert als het ware voor deze overcompensatie. Als blijkt dat het gewicht van Inwoners stedelijk gebied minder negatief wordt, mag dat worden gezien als een verbetering van het verdeelmodel. Kennelijk zorgen de aanpassingen ervoor dat er minder correctie voor overcompensatie nodig is.

De vervanging van de maatstaf Werkzame beroepsbevolking door Werkloze beroepsbevolking in het model WWB2007 betekent geen inhoudelijke wijziging van het model. De totale beroepsbevolking bestaat immers uit werklozen en werkzamen. Het percentage werkzamen in de beroepsbevolking is daarom gelijk aan 100 minus het percentage werklozen. De vervanging heeft wel tot gevolg dat de vaste voet uit het model kan worden weggelaten. Dit kan als volgt worden geïllustreerd. Stel een gemeente heeft een werkloosheidspercentage van 10%, en dus een percentage werkzamen van 90%. In het Uitgangsmodel levert het percentage Werkzamen een aftrekpost op van -€ 1.205 per huishouden 15-64 jaar (-€ 13,394 x 90). De vaste voet van +€ 1.690 in het Uitgangsmodel dient vooral als tegenwicht van deze grote aftrek. In het nieuwe model levert het percentage Werklozen een positief bedrag op van € 174. Tegenwicht in de vorm van een hoge vaste voet is dan niet meer nodig. Inhoudelijk verandert hierdoor niets, maar het verdeelmodel wordt hiermee wel eenvoudiger en inzichtelijker.

In model WWB2007 vervalt de maatstaf Arbeidsparticipatie van vrouwen. In combinatie met de maatstaf Inwoners in achterstandswijk en de bijgestelde

maatstaf Inwoners in stedelijk gebied, levert deze maatstaf geen zelfstandige bijdrage aan de verklaring van de verschillen in bijstandsuitgaven.

## 5.2 Herverdeeleffecten

De voorgestelde aanpassingen hebben gevolgen voor de gewichten en daarmee ook voor de objectieve budgetten en dus herverdeeleffecten.<sup>12</sup> Tabel 5.2 geeft informatie over de herverdeeleffecten van de beide modelvarianten, uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse. Gemiddeld zijn de effectieve herverdeeleffecten van model WWB2007 iets kleiner dan die van APE2007. Vooral de gemiddelde effectieve herverdeeleffecten in de gemeentegrootteklassen 60.000-100.000 en 150.000-250.000 zijn kleiner. Bij de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (G4) zijn de gemiddelde effectieve herverdeeleffecten van WWB2007 juist groter.

Tabel 5.2: *Effectieve herverdeeleffecten (in %) van het Uitgangsmodel, model APE2007 en model WWB2007, 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004, naar gemeentegrootte<sup>a</sup>*

Aantal inwoners in 2005	N	Gemiddelde absolute herverdeeleffecten (in %, ongewogen)		
		Uitgangsmodel <sup>b</sup>	APE2007	WWB2007
30.000 – 40.000	46	1,1	1,1	1,1
40.000 - 60.000	36	2,6	2,9	2,9
60.000 - 100.000	31	5,4	5,3	4,8
100.000 - 150.000	13	4,8	4,8	4,8
150.000 - 250.000	8	7,0	6,9	6,1
Meer dan 250.000	4	4,2	4,2	5,4
Totaal	138	3,2	3,3	3,1
Totaal exclusief G4	134	3,2	3,3	3,1

Bron: APE

- a De resultaten zijn exclusief samenwerkingsverbanden. Op de herverdeeleffecten is de ex-ante inperking tot een bandbreedte van -7,5% en +7,5% toegepast en voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners zijn de herverdeeleffecten geschaald naar rato van het objectief bepaalde deel van het budget.
- b Geschat inclusief samenwerkingsverbanden.

<sup>12</sup> Herverdeeleffect is gedefinieerd als het verschil tussen het fictieve objectieve budget en het feitelijke uitgavenniveau. Het fictieve objectieve budget is berekend voor het jaar 2004 met de desbetreffende variant van het verdeelmodel. Deze paragraaf geeft de effectieve herverdeeleffecten, dat wil zeggen de herverdeeleffecten na toepassing van de ex-ante inperking van SZW tot een bandbreedte van -7,5% en +7,5% en (voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners) proportioneel naar rato van het aantal inwoners.

Bij model WWB2007 hebben de gezamenlijke gemeenten in de regio West een voordeel van 0,8% (zie tabel 5.3). Dit komt overeen met een bedrag van € 6 per huishouden (niet in tabel). De andere regio's hebben een negatief herverdeeleffect van -2,3% (-€ 12 per huishouden) in de regio Noord tot -0,1% (-€ 0,5 per huishouden) in de regio Zuid. Model APE2007 pakt iets anders uit. Het herverdeeleffect in de regio West is nagenoeg gelijk aan 0 en de gezamenlijke gemeenten in de regio Zuid hebben een licht positief herverdeeleffect van 1,0%. Met -2,4% (-€ 13 per huishouden) is het negatieve herverdeeleffect in regio Noord het grootst. Dit is ook het geval bij toepassing van het Uitgangsmodel.

Tabel 5.3: *Effectieve herverdeeleffect tussen landsdelen (in %) van het Uitgangsmodel, model APE2007 en model WWB2007, 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004<sup>a</sup>*

Landsdeel	Herverdeeleffect (in %) <sup>c</sup>			
	N	Uitgangsmodel <sup>b</sup>	APE2007	WWB2007
Noord	13	-3,6	-2,4	-2,3
Oost	40	-1,5	-0,8	-1,6
Zuid	28	0,6	1,0	-0,1
West	57	0,0	0,2	0,8

Bron: APE

a Zie noot a bij tabel 5.2.

b Zie noot b bij tabel 5.2.

c Het herverdeeleffect van een landsdeel wordt berekend als het verschil tussen de som van de objectieve budgetten (berekend voor 2004) van de gemeenten in een regio, en de som van de uitgaven in 2004. Het verschil wordt uitgedrukt als percentage van de uitgaven.

Bij toepassing van WWB2007 is het positieve herverdeeleffect van de gezamenlijke G4 1,5% (tabel 5.4). Dit komt overeen met € 24 per huishouden. Ook de gemeenten met minder dan 60.000 inwoners hebben een positief herverdeeleffect van 0,5%, respectievelijk 1,5%. Dit komt overeen met € 0,40, respectievelijk € 6 per huishouden. In de andere gemeentegrootteklassen leidt WWB2007 tot negatieve herverdeeleffecten variërend van -0,8% bij de gemeenten met 150.000 tot 250.000 inwoners tot -2,3% bij de gemeenten met 60.000 tot 100.000 inwoners. In APE2007 is het herverdeeleffect van de gezamenlijk G4 bijna nul. De herverdeeleffecten van APE2007 lijken het meest op het Uitgangsmodel.

Tabel 5.4: *Effectieve herverdeeleffecten tussen gemeentegrootteklassen (in %) van het Uitgangsmodel, model APE2007 en model WWB2007, 30.000+ gemeenten, WWB-uitgaven 2004<sup>a</sup>*

Aantal inwoners in 2005	herverdeeleffecten (in %) <sup>c</sup>			
	N	Uitgangsmodel <sup>b</sup>	APE2007	WWB2007
30.000 – 40.000	46	0,4	0,7	0,5
40.000 - 60.000	36	0,6	2,0	1,5
60.000 - 100.000	31	-2,0	-0,9	-2,3
100.000 - 150.000	13	0,0	-0,1	-1,4
150.000 - 250.000	8	-0,7	-0,3	-0,8
Meer dan 250.000	4	-0,0	-0,0	1,5

Bron: APE

a Zie noot a bij tabel 5.2.

b Zie noot b bij tabel 5.2.

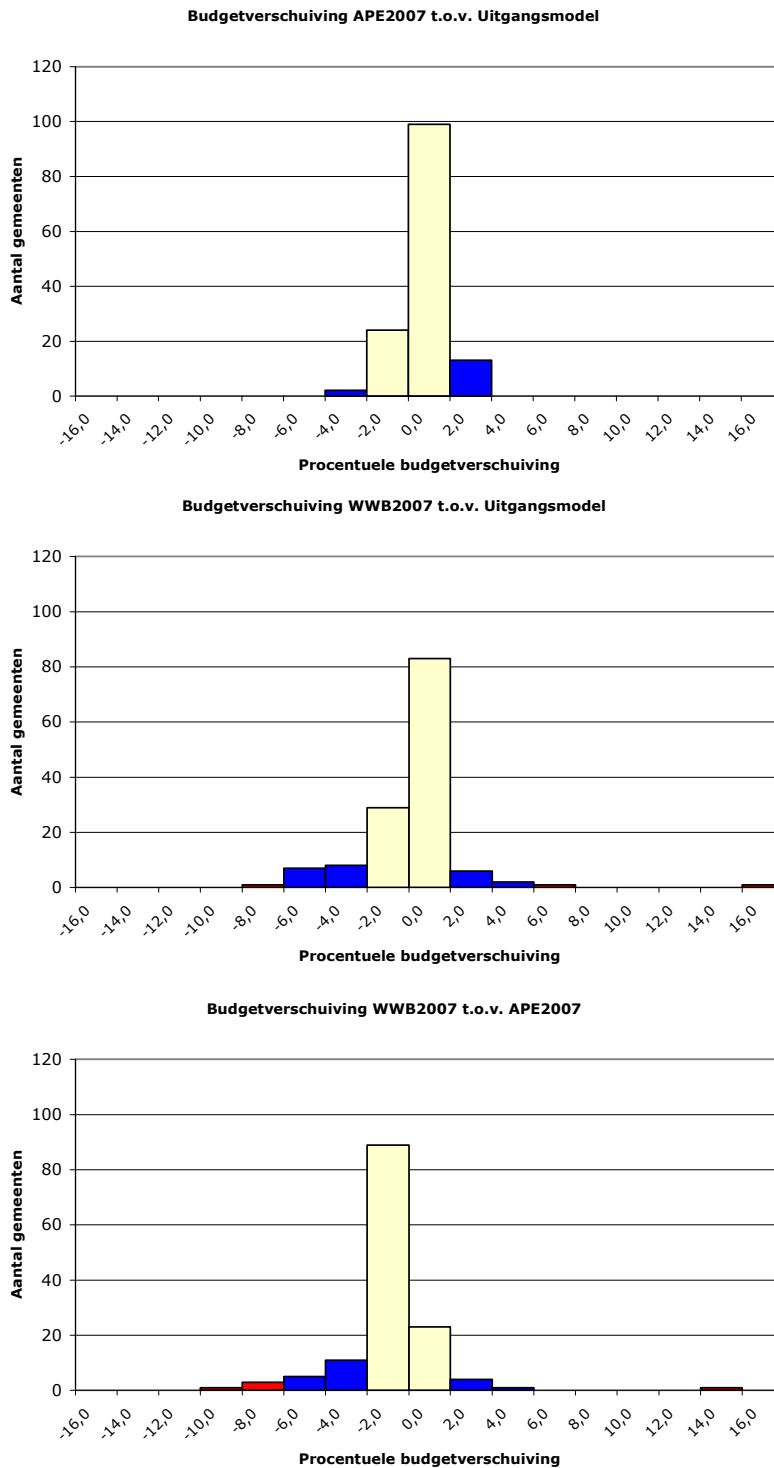
c Het herverdeeleffect van een gemeentegrootteklasse wordt berekend als het verschil tussen de som van de objectieve budgetten (berekend voor 2004) van de gemeenten in een klasse, en de som van de uitgaven in 2004. Het verschil wordt uitgedrukt als percentage van de uitgaven.

### 5.3 Budgetverschuivingen

De stabiliteit van de objectieve budgetten van jaar op jaar beoordelen we aan de hand van een vergelijking met het Uitgangsmodel. Toepassing van model WWB2007 leidt voor 112 gemeenten tot een objectief budget dat minder dan 2% afwijkt van het objectief budget in het Uitgangsmodel (zie grafiek 5.1, tweede plaatje). Voor drie gemeenten is de afwijking meer dan + 6% of - 6%. Bij toepassing van het model APE2007 zijn de verschillen in budget met het Uitgangsmodel kleiner (zie eerste plaatje). In dit geval is voor 123 gemeenten het verschil kleiner dan 2%.

De derde grafiek geeft de verschillen in objectief budget tussen beide varianten. Voor de gemeenten in de linkerhelft is het budget WWB2007 kleiner dan het budget APE2007. Voor 112 gemeenten is het verschil kleiner dan 2%, voor 133 gemeenten is het verschil kleiner dan 6%. In één gemeente is het verschil 14,5%. In deze gemeente komt dit overeen met een bedrag van € 38 per huishouden.

Grafiek 5.1: Procentuele budgetverschuivingen van APE2007, WWB2007 t.o.v. het Uitgangsmodel en elkaar.<sup>a</sup>



Bron: APE

- a Op de herverdeeffecten is de ex-ante inperking tot een bandbreedte van -7,5% en +7,5% toegepast en voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners zijn de herverdeeffecten geschaald naar rato van het objectief bepaalde deel van het budget.

## 5.4 Evaluatie

Beide varianten APE2007 en WWB2007 zijn getoetst op plausibiliteit en op stabiliteit van de gewichten. Voor beide modellen geldt dat de plausibiliteit van de herverdeeffecten beter is dan bij het Uitgangsmodel.<sup>13</sup> Voor een goede evaluatie van de plausibiliteit van herverdeeffecten van individuele gemeenten, is een actualisering van het plausibiliteitsonderzoek nodig.

De stabiliteit van de gewichten is getoetst door beide modellen ook op 2003 te ijken en de gewichten te vergelijken met ijkjaar 2004. Voor beide modellen geldt dat de gewichten over de jaren stabiel zijn.

Op het punt van de verdelende werking scoort het model WWB2007 iets beter dan het model APE2007. De herverdeeffecten zijn kleiner en het aantal gemeenten met een herverdeeeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10% is hoger. De gemiddelde herverdeeffecten binnen de G4 zijn iets hoger. De verschillen in herverdeeffecten tussen beide modellen worden echter sterk gedempt door de procedure die de effectieve herverdeeffecten *ex ante* inperkt tot een bandbreedte van maximaal -7,5% en +7,5%.

Bij de beoordeling van de stabiliteit van de objectieve budgetten zijn de beide varianten vergeleken met de budgetten die volgen uit het Uitgangsmodel. Effectief genereren beide modellen budgetten die niet sterk afwijken van die van het Uitgangsmodel. De variant WWB2007 levert voor 112 van de 138 gemeenten een budget op dat minder dan 2% afwijkt van het budget van het Uitgangsmodel; voor drie gemeenten is de afwijking groter dan 6%. De variant APE2007 levert voor 123 gemeenten een budget dat minder dan 2% afwijkt en voor de overige gemeenten zijn de afwijkingen kleiner dan 4%.

## 5.5 Toets op locatie

Het onderzoek is afgesloten met een toets van de resultaten in gesprekken met zes geselecteerde gemeenten. Doel van de gesprekken was vast te stellen in welke mate gemeenten zich in de resultaten van het objectieve verdeelmodel en de voorgestelde aanpassingen daarvan herkennen.

---

<sup>13</sup> De plausibiliteit is hier gemeten als de mate waarin de herverdeeffecten worden verklaard door verschillen in beleids- en uitvoeringspraktijk. Bij beide modellen is dit ruim 72%. Dit betekent dat positieve herverdeeffecten samengaan met een positieve score op beleids- en uitvoeringspraktijk. De objectieve verdeelmaatstaven verklaren ruim 95% van de verschillen in bijstandsuitgaven (zie 5.2). Het onverklaarde deel zit in de herverdeeffecten. Hiervan wordt dus ruim 72% verklaard door verschillen in beleids- en uitvoeringspraktijk.

De zes gemeenten hebben bij onverkorte toepassing van de verdeelsleutel WWB2007 een negatief herverdeeleffect. Bij de selectie is gestreefd naar diversiteit. Daarbij is gelet op landelijke spreiding, hoogte van de bijstandsuitgaven, plausibiliteit van het gemeentelijk herverdeeleffect en trendmatige ontwikkeling van uitgaven, en in- en uitstroom. In de gesprekken is uitvoerig ingegaan op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven en de in- en uitstroom, het herverdeeleffect bij variant WWB2007, de gevolgen van door de gemeenten zelf aangedragen suggesties van aanpassingen van de verdeelsleutel en op de beleidsinzet in de jaren 2004 en 2005.

Uit de op locatie berekende effecten van varianten van het verdeelmodel blijkt dat drie van de geopperde variabelen inderdaad een zelfstandige bijdrage leveren aan de verklaring van de verschillen in gemeentelijke bijstandsuitgaven. Het betreft de variabelen: Aantal studenten, Industrieel verleden en Krimp van het inwonertal. Deze bevinding geeft aan dat er naast de twaalf maatstaven in het model WWB2007 mogelijk nog andere maatstaven zijn die een eigen dimensie aan de verdeelsleutel toevoegen.

Verder blijkt er grote belangstelling te zijn voor de invloed van de G4 op de ijking van de verdeelsleutel. Ter plekke uitgevoerde modelsimulaties laten zien dat het in dit opzicht met de dominantie van de G4 nogal meevalt. Weglating van de G4 valt gemiddeld genomen licht negatief uit voor de gemeenten in de grootteklassen tot 60.000 inwoners en licht positief voor de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Bij enkele van de bezochte gemeenten blijkt ondanks een relatief sterke daling van hun bijstandsbestand in 2004 het herverdeeleffect nauwelijks te verbeteren. Dit komt omdat de volumedaling niet gepaard is gegaan met een evenredige uitgavendaling. Dit betekent dat in deze gemeenten de gemiddelde kostprijs van een bijstandsuitkering is gestegen. Nadere analyse leert dat bij veel meer gemeenten een daling van het volume samengaat met een stijging van de kostprijs, of omgekeerd, een stijging van het volume met een daling van de kostprijs.

Het beeld van de gemeentelijke beleidsinzet in de zes gemeenten van de toets op locatie is gemengd. Enkelen zijn zich duidelijk bewust dat ze ten opzichte van andere gemeenten een inhaalslag moeten maken en hebben vanaf 2004, maar meest pas vanaf 2005, fors ingezet om dat te bereiken. In andere gemeenten is de doelstelling om de uitgaven te verminderen nog minder expliciet ontwikkeld. Gevraagd naar hun nieuwe beleidsinzet noemen gemeenten dezelfde typen instrumenten. Vaak gaat het om een combinatie van *work first*, huisbezoeken, en een effectievere aanbesteding van reïntegratiemiddelen.



De herkenning van de eigen positie in verhouding tot andere gemeenten is niet volledig. Men herkent uiteraard de eigen volume- en uitgavenontwikkelingen, maar is soms verrast over de uitkomsten wanneer deze worden afgezet tegen de ontwikkelingen in andere gemeenten.

## **5.6 Aanbevelingen**

Op basis van de verdelende werking is het advies om de bepaling van het inkomensdeel van de WWB-budgetten voor het budgetjaar 2007 te baseren op de objectieve verdeelsleutel WWB2007. Op grond van de criteria van stabiliteit, plausibiliteit en, in mindere mate, verdelende werking, is echter ook de variant APE2007 zeer goed verdedigbaar. Kiest men voor deze optie, dan adviseren wij om de aanpassingen die in het voorgestelde model WWB2007 zijn verwerkt, in samenhang met de andere suggesties voor nader onderzoek, in een toekomstig onderhoudstraject op hun praktische bruikbaarheid te toetsen.

## **TEN SLOTTE**

Er blijken grote verschillen tussen gemeenten in de uitgavenontwikkeling over een langere periode. Dit geeft aan dat het tempo en de intensiteit waarmee gemeenten hun beleid en uitvoering met succes aanpassen aan de verantwoordelijkheden en risico's van de Wet Werk en Bijstand, lokaal nogal kunnen afwijken. De objectieve verdeelsleutel representeert de samenhang tussen verschillen in uitgaven en verschillen in economische, sociale en demografische omstandigheden. De genoemde dynamiek betekent dat de onderlinge verschillen in uitgaven geleidelijk veranderen, ook los van de objectieve omstandigheden. Met de huidige criteria voor de toetsing van de kwaliteit van de objectieve verdeelsleutel betekent dit dat periodieke herijking van de gewichten in de komende jaren gewenst is.