

Staatssecretaris voor Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,
De heer H.A.L. van Hoof
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Datum
26 april 2006

Uw kenmerk
W&B/SFI/06/30647

Ons kenmerk
Rfv 2006-0000135729

Inlichtingen bij
mr. G.A van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen
0

Onderwerp
Financieringssysteem Wet werk en bijstand (I-deel)

Geachte heer Van Hoof,

Bij brief van 11 april 2006 vraagt u advies aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over de verdeelmodellen Wet werk en bijstand (WWB) en het vaststellingsmoment voor het inkomensdeel van het WWB-budget. U vraagt de Raad tevens naar het oordeel over het verdeelmodel voor het *werkdeel* van de WWB. De Raad zal daar echter in een apart advies op ingaan.

Opbouw advies

In hoofdstuk 2 geeft de Raad zijn overwegingen bij het onderhoudstraject. In hoofdstuk 3 beargumenteert de Raad zijn voorkeur voor één van de voorgelegde varianten. De wijze waarop samenwerkingsverbanden gebudgetteerd dienen te worden, komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat over de gevolgen van de uitbreiding objectief van het verdeelmodel naar kleinere gemeenten.

In hoofdstuk 6 vraagt de Raad aandacht voor de budgettering van gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Over de wijze waarop de compartimentering van het inkomensdeel van WWB-budget gestalte krijgt, gaat hoofdstuk 8. In hoofdstuk 9 gaat de Raad in op de vaststelling van het gemeentelijke budget voor het inkomensdeel deel van de WWB

Samenvatting

De Raad onderschrijft de doelstelling van het onderhoudstraject van het verdeelmodel voor het inkomensdeel. Tegelijkertijd is de Raad tegenstander van al te vluchtige aanpassingen in het verdeelmodel. Dit ondermijnt het vertrouwen in het objectieve verdeelmodel.

Aanpassingen dienen slechts te worden ingevoerd als deze onomstotelijk leiden tot een betere aansluiting tussen de modelmatige uitkomsten en de werkelijke uitgaven. Daarnaast dienen aanpassingen bij te dragen aan een betere plausibiliteit zowel qua uitkomsten als inhoudelijk. Hoewel de Raad overtuigd is van de gunstige effecten van de budgettering, plaatst hij vraagtekens bij de werking van het objectieve verdeelmodel. Zo constateert hij dat het model bij uitbreiding van de werkingsfeer instabiel is en minder goed gaat werken. En ook in de tijd moet de kwaliteit van het verdeelmodel zich nog gaan bewijzen.

Het ligt in de rede te verwachten dat de effecten van de WWB op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk pas duidelijk worden wanneer het verdeelmodel gebaseerd is op uitvoeringsgegevens over het jaar 2005. De Raad acht het van groot belang de werking van de verdeelmodellen WWB in relatie met de feitelijke ontwikkelingen te blijven volgen. In dat licht acht de Raad nu enige terughoudendheid op zijn plaats, ofschoon de Raad niet uitsluit dat verdere kwalitatieve verbeteringen van het verdeelmodel mogelijk zijn. Het kan daarbij nuttig zijn om eerdere afwegingen ten aanzien van verdeelkenmerken nog eens tegen het licht te houden.

De Raad is gevraagd een oordeel te geven over twee voorliggende verdeelmodellen, te weten het zogenoemde APE2007 model (een beperkt aangepaste en geactualiseerde versie van het huidige model) en het model WWB2007(achterstandswijkvariant). De Raad stelt vast dat de beide modellen geen wezenlijke verbeteringen inhouden. Alles afwegende heeft de Raad een voorkeur voor het APE2007 als verdeelmodel. Deze voorkeur wordt ingegeven door inhoudelijke en technische overwegingen. De relatie tussen bijstandsuitgaven en achterstandswijken acht de Raad indirect. Ook betwijfelt hij of de dynamiek van deze achterstandswijkindicator recht doet aan de gewenste dynamiek van het objectieve verdeelmodel.

Het buiten de geobjectiveerde verdeling houden van de samenwerkingsverbanden voorkomt dat deze samenwerkingsverbanden een oneigenlijke invloed uitoefenen op de uitkomsten van de budgettering. De Raad stemt daarom in met het buiten de geobjectiveerde verdeling houden van samenwerkingsverbanden. Wel dient te worden bezien op welke wijze de betrokken gemeenten een overgangstraject geboden kan worden om nadelige herverdeeleffecten te kunnen opvangen. Het uitgangspunt van de ex-ante aftopping lijkt daarbij in de rede te liggen.

De Raad acht de uitbreiding van de groep gemeenten waarvoor het budget volledig objectief wordt bepaald tot gemeenten met meer dan 40.000 inwoners verantwoord en passend binnen de gewenste ontwikkelingen naar een zo groot mogelijk bereik van het objectieve verdeelmodel.

Ook het opheffen van de compartimentering draagt daaraan bij. Door vanaf 2007 het macrobudget niet meer vooraf in drie compartimenten op te splitsen maar direct te verdelen, wordt de verdeelsystematiek transparanter.

De Raad kan instemmen met de voorgestelde procedure om in de maand mei van het lopende jaar de verdeelkenmerken te actualiseren en een voorspelling van het macrobudget te geven. Hiermee is een redelijke balans gevonden tussen voorspelbaarheid en actualiteit.

1.

Inleiding

De Wet werk en bijstand (WWB) is op 1 januari 2004 in werking getreden. Doelstelling van de WWB is om meer mensen vanuit de bijstand naar regulier werk toe te leiden. De gemeenten hebben tegelijkertijd meer beleidsvrijheid en meer financiële verantwoordelijkheid gekregen. De gemeenten ontvangen een budget waaruit zij de volledige bijstandslasten moeten bekostigen. Daarnaast ontvangen gemeenten een budget voor het werkdeel voor reïntegratie.

Over de consequenties van de WWB en het verdeelmodel heeft de Raad al een aantal malen geadviseerd.¹ Ook de Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk en uitvoerig stilgestaan bij de verdeelsystematiek. Als gevolg van de wensen van de Tweede Kamer is het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB na het vorige advies van de Raad nog ingrijpend aangepast. Aan de Kamer is toegezegd dat een onderhoudstraject zou worden gestart naar mogelijke verdere verbeteringen van het verdeelmodel voor het I-deel WWB. Het onderzoeksbureau Ape heeft de mogelijkheden onderzocht en de uitkomsten gepresenteerd in het rapport 'Verbeterpotentieel van het objectieve verdeelmodel WWB'

2.

Het onderhoudstraject

Doelstelling van het onderhoud is de kwaliteit van de verdeelmodellen WWB te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren. Het onderhoudstraject biedt gemeenten en parlement de garantie dat extreme uitkomsten van de verdeelmodellen onderzocht en bekeken worden. De Raad onderschrijft de doelstelling van het onderhoudstraject maar vraagt wel aandacht voor de werking van de verdeelsystematiek en voor de achtergrond waartegen wijzigingen in de budgettering moeten worden beoordeeld.

Sinds de inwerkingtreding van de WWB is het verdeelmodel van jaar tot jaar aangepast. Die aanpassingen zijn onder te verdelen in verschillende categorieën:

- herschattingen van de gewichten op basis van meer recente gegevens over de bijstandsuitgaven per gemeente;
- technische aanpassingen (nieuwe maatstaven, andere definities van maatstaven) die moeten leiden tot een betere aansluiting van het model op de uitgaven;
- systeemaanpassingen zoals de compartimentering, het uitbreiden van het model tot 30.000 inwoners, het toelaten van samenwerkingsverbanden etc.

Al deze aanpassingen leiden tot herverdeeeffecten. Herverdeeeffecten die voor gemeenten niet altijd herleidbaar zijn tot de inspanningen die zij zich hebben getroost bij het verbeteren van de uitvoering van de bijstand. De jaarlijkse aanpassingen vergroten niet het vertrouwen in de werking van het verdeelsysteem. Dat is voor een deel verklaarbaar omdat de

¹ Advies aanpassing verdeelmodel inkomensdeel Wet Werk en Bijstand van 26 april 2005, (559808-053); Advies over het wetsvoorstel 'Wet X' aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 november 2002, (55808-032); Advies over de Wet werk en bijstand aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 9 mei 2003 (55808-035); Advies over de Wet werk en bijstand, deel II aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 6 juni 2003 (55808-037).

uitgangspositie van de gemeenten verschilt en gemeenten niet altijd goed zicht hebben op de inspanningen die andere gemeenten uitvoeren.

De gevolgen van de budgettering op de uitvoeringspraktijk bij de gemeenten moeten zich nog uitkristalliseren. Voor het jaar 2007 worden voor het eerst de gewichten van de maatstaven geschat aan de hand van de uitvoeringspraktijk zoals die onder de WWB zich heeft ontwikkeld. In zijn eerdere adviezen over het I-deel van de WWB heeft de Raad er met nadruk op gewezen de omvang van de herverdeeffecten geen goed beoordelingscriterium te vinden. Het huidige uitgavniveau is daartoe geen goede referentie. Doel van de WWB was immers de gemeenten te prikkelen tot een effectiever en doelmatiger uitvoering van de bijstandsverstrekking. De uitgangspositie tussen de verschillende gemeenten is daarbij echter niet gelijk. Hervreiding is dan ook onvermijdelijk en in zekere zin beoogd. De moeilijkheid is dat er geen andere, eenduidige objectieve maat voor het beoordelen van de verdeling bestaat. Zoals de Raad ook in vorige adviezen heeft aangegeven ligt het in de rede te verwachten dat de effecten van de WWB op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk pas over het jaar 2005 duidelijk zichtbaar worden. De verwachting daarbij is dat de gemeentelijke uitvoeringspraktijk als gevolg van de doelmatigheidsprikkel steeds minder een verklaring kunnen bieden voor het optreden van herverdeeffecten. Het beperken van de herverdeeffecten neemt daarom geleidelijk aan betekenis toe. De plausibiliteit van de herverdeeffecten blijft echter ook van groot belang. Het gaat erom dat de uitkomsten van de verdeling aannemelijk moeten zijn. De plausibiliteitstoets gaat er vanuit dat gemeenten met vergelijkbare uitvoeringskenmerken globaal hetzelfde moeten scoren op herverdeeffecten. Qua uitvoering zijn deze gemeenten dus vergelijkbaar, even doelmatig of ondoelmatig. Verschillende herverdeeffecten zouden dan duiden op een inconsistent model. De Raad wijst er op dat het model inhoudelijk plausibel dient te zijn, in die zin dat de relaties tussen de verdeelkenmerken en de omvang van budget logisch en inhoudelijke consistent en te volgen moeten zijn voor direct betrokkenen.

In de huidige situatie wordt de werking van het objectieve verdeelmodel beperkt doordat ex-ante de herverdeeffecten beperkt zijn tot -7,5% en +7,5%. De Raad is van mening dat deze ex-ante grenzen duiden op een nog imperfect verdeelmodel. Op termijn zouden deze moeten verdwijnen. Ook het beeld dat het model bij uitbreiding met een grotere groep kleinere gemeenten instabiel is, geeft aan dat de werkelijkheid en het model nog niet goed op elkaar aansluiten.

De ex-post mogelijkheid om bij een overschrijding tussen de modeluitkomsten en de feitelijke ontwikkeling een beroep te kunnen doen op een aanvullende bijdrage zou voldoende moeten zijn. Daarbij wijst de Raad er op dat nog onvoldoende zicht is op de gevolgen voor gemeenten die over een reeks van jaren uit eigen middelen moeten bijdragen om de tekorten op te vangen. Een evaluatie van de 10%-norm ligt daarom in de rede.

De Raad is van mening dat het succes van de WWB vooral gelegen is in de toegenomen beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten. Met andere woorden: de budgettering werkt eerder ondanks dan dankzij het objectieve verdeelmodel. De sterke effecten van de budgettering zullen echter gaan verdwijnen. De eerste verbeteringen in de uitvoering van de bijstand bij de gemeenten zijn relatief gemakkelijk te behalen. De volgende verbeteringslag zal meer inspanning kosten en minder duidelijke resultaten opleveren. De kwaliteit van het verdeelmodel zal zich dan echt moeten gaan bewijzen. Het is daarom zaak de werking van de verdeelmodellen WWB in relatie met de feitelijke ontwikkelingen te blijven volgen. De Raad sluit niet uit dat verdere kwalitatieve verbeteringen van het

verdeelmodel mogelijk zijn. Het kan daarbij nuttig zijn om eerdere afwegingen ten aanzien van verdeelkenmerken nog eens tegen het licht te houden.

3.

Twee varianten

Door de onderzoekers worden twee varianten voor 2007 gepresenteerd:

1. model 2006 waarbij de gewichten zijn geactualiseerd, de maatstaven zijn het zelfde gebleven alleen de gewichten zijn anders: model APE2007 (ook wel tussenvariant);
2. model 2006 waarbij de gewichten zijn geactualiseerd, de maatstaf allochtonen is vervangen door de maatstaf inwoners in achterstandswijken en de afbakening van de maatstaf inwoners stedelijk gebied is beperkt: model WWB2007 (ook wel achterstandswijkvariant).

De Raad stelt vast dat de beide modellen geen wezenlijke verbeteringen inhouden, wel blijken nog beperkte verbeteringen mogelijk. De keuze tussen de modellen APPE2007 en WWB2007 wordt bepaald door het belang dat men aan de verschillende beoordelingscriteria hecht. Beperking van de herverdeeffecten en de plausibiliteit van de herverdeling pleiten voor WWB2007. De herverdeeffecten van WWB2007 zijn het kleinst. Dit geldt vooral voor de gemeenten met 60.000 tot 250.000 inwoners. Bij de G4 zijn de herverdeeffecten bij dit model iets groter. De herverdeeffecten van APE2007 zijn vergelijkbaar met het bestaande model. Met model WWB2007 verschuift er budget naar de G4. Bij het model APE 2007 zijn de gemiddelde budgetverschuivingen veel kleiner. De stabiliteit van het model en de transparantie pleiten iets meer voor model APE2007.

Alles afwegende heeft de Raad de voorkeur voor APE2007 als verdeel-model. Deze voorkeur wordt ingegeven door inhoudelijke en technische overwegingen. De inhoudelijke relatie tussen achterstandswijken en bijstandsontvangers in het model WWB2007 acht de Raad minder direct. Ook meent de Raad dat de dynamiek van de maatstaf 'achterstandswijken' onvoldoende aansluit bij de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven. Daarbij zou de maatstaf onbedoeld de beoogde prikkelwerking enigszins ondermijnen.

De Raad is van mening dat na de opeenvolgende wijzigingen in het verdeelmodel van de afgelopen jaren nu enige terughoudendheid is geboden. De opeenvolgende inhoudelijke wijzigingen aan het verdeelmodel ondermijnen het vertrouwen in het objectieve verdeelmodel. De Raad beveelt aan om wel de parameters te blijven herschatten op basis van de actuele bijstandsgegevens. Verdere aanpassingen zouden zich in dit stadium moeten beperken tot aanpassingen die onomstotelijk leiden tot een betere aansluiting tussen de modelmatige uitkomsten en de werkelijke uitgaven. Het verdient in de optiek van de Raad aanbeveling om mogelijke verdere verbeteringen in het verdeelmodel pas in te voeren als ook het verdeelmodel gebaseerd is op een meer uitgekristalliseerde werking van de WWB in de gemeentelijke praktijk. In dat kader kunnen dan ook de ex-ante beperking van de herverdeeffecten en ex-post toetsing worden beoordeeld. Vooralsnog lijkt er geen aanleiding te zijn de ex-ante aftopping van herverdeeffecten ongedaan te maken.

De Raad geeft bij het onderzoek naar verdere verbeteringen in overweging te bezien in hoeverre het mogelijk is de variabele 'allochtonen' te schonen voor westerse allochtonen, omdat het beroep van deze laatste groep op de bijstand niet sterk afwijkt van het gangbare patroon.

4.

Bekostiging samenwerkingsverbanden

Gemeenten die de WWB gezamenlijk uitvoeren hebben de keus om ook gezamenlijk gebudgetteerd te worden volgens het objectieve verdeelmodel. Als bijvoorbeeld drie gemeenten met elk 25.000 inwoners voor deze optie kiezen, worden zij behandeld als een gemeente van 75.000 inwoners. Het budgetaandeel wordt dan op basis van het objectieve verdeelmodel bepaald in plaats van afzonderlijk drie maal het historische aandeel. Dit leidt ertoe dat samenwerkende gemeenten voor gezamenlijke budgettering kiezen als dit meer oplevert als de optelsom van hun historische aandelen. Op deze wijze ontvangen de samenwerkende gemeenten 10,8% meer. Dit voordeel gaat ten koste van de overige gemeenten. Verder blijkt het objectieve verdeelmodel te verbeteren als de in samenwerkingsverbanden participerende gemeenten bij de ijking van de gemeenten worden behandeld als afzonderlijke gemeenten. De gemiddelde herverdeeleeffecten dalen in dat geval en ook het aantal gemeenten met een herverdeeleeffect binnen de bandbreedte van -10% en +10% stijgt.

De Raad acht het niet wenselijk dat samenwerkingsverbanden de keuze hebben om of op basis van de historische budgetten van de afzonderlijke gemeenten of op basis van het objectieve verdeelmodel te worden gebudgetteerd. Daarmee hebben zij namelijk een oneigenlijke invloed op de uitkomsten van de budgettering. De Raad gaat daarom akkoord met het buiten de geobjectiveerde verdeling houden van samenwerkingsverbanden. Wel dient te worden bezien op welke wijze de betrokken gemeenten een overgangstraject geboden kan worden om nadelige herverdeeleeffecten te kunnen opvangen. Het uitgangspunt van de ex-ante aftopping lijkt daarbij in de rede te liggen.

5.

Uitbreiding objectief verdeelmodel naar kleinere gemeenten

Ten aanzien van kleinere gemeenten wordt geconstateerd dat uitbreiding van het verdeelmodel naar gemeenten met minder dan 30.000 inwoners nog niet mogelijk is. Deze optie blijft op de agenda van het onderhoudstraject voor volgend jaar staan. Wel is het mogelijk de groep gemeenten die volledig objectief bekostigd worden uit te breiden naar gemeenten met meer dan 40.000 inwoners: de herverdeeleeffecten voor gemeenten met 40.000-60.000 inwoners zijn niet veel anders dan voor grotere gemeenten, en grotere herverdeeleeffecten worden via de ex-ante aftopping voorkomen (net als bij de grotere gemeenten). Voordeel hiervan is dat minder gemeenten te maken hebben met het gemengde systeem van historisch en objectief, dat ingewikkelder is en daardoor minder transparant dan een niet-gemengd systeem.

De Raad acht de uitbreiding van de groep gemeenten waarvoor het budget volledig objectief wordt bepaald tot gemeenten met meer dan 40.000 inwoners verantwoord en passend binnen de gewenste ontwikkelingen naar een zo groot mogelijk bereik van het objectieve verdeelmodel.

6.

Budgettering gemeenten met minder dan 30.000 inwoners

Niet alleen de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners worden gebudgetteerd: ook de gemeenten onder de 30.000 inwoners worden gebudgetteerd. Voor die gemeenten geldt dat hun budget wordt bepaald op basis van hun historisch aandeel in de bijstandsuitgaven. Willen deze gemeenten een budgettair voordeel behalen, dan zullen zij van jaar op jaar gemiddeld beter moeten presteren dan de overige gemeenten. De wijze waarop in het recente verleden de bijstand werd uitgevoerd bepaalt de uitgangssituatie. Gemeenten die in het verleden juist goed

hebben gepresteerd verkeren als gevolg hiervan in een nadelige situatie. De aantallen bijstandsontvangers zijn in deze gemeenten relatief beperkt en een kleine toename kan al snel leiden tot substantieel hogere uitgaven. Ondanks de gunstige macro-ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers hebben ruim 60 kleine gemeenten over 2004 een beroep gedaan op de Toetsingscommissie WWB. Een goede analyse van de oorzaken en achtergronden acht de Raad op zijn plaats.

7.

Compartimentering

Met de WWB krijgen de gemeenten met meer dan 60.000 inwoners een genormeerd bijstandsbudget dat is gebaseerd op objectieve verdeelfactoren en een historisch aandeel dat langzaam afneemt. Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners ontvangen een budget gebaseerd op basis van historische aandelen. Voor gemeenten met 40.000 tot 60.000 inwoners geldt een mengvorm.

De compartimentering van het macrobudget vindt plaats met een speciaal daarvoor ontwikkelde objectieve compartimenteringssleutel. Eerst wordt de omvang van elk compartiment vastgesteld en vervolgens het aandeel van elke gemeente in zijn compartiment. Onderzocht is wat de gevolgen zijn als het opdelen van het macrobudget in drie delen achterwege blijft en direct de gemeentelijke aandelen in het macrobudget worden berekend. Conclusie is dat de procedure transparanter en de gemeentelijke budgetten beter voorspelbaar worden.

De Raad is voorstander van het opheffen van de compartimentering. Door vanaf 2007 het macrobudget niet meer vooraf in drie compartimenten op te splitsen maar direct te verdelen, wordt de verdeelsystematiek transparanter.

8.

Vaststelling van het gemeentelijk budget voor het inkomensdeel van de WWB

Het zoeken naar het beste moment voor vaststelling van de budgetten leidt tot een spanningsveld tussen enerzijds voorspelbaarheid en stabiliteit en anderzijds actualiteit. De voorgestelde oplossing houdt het volgende in:

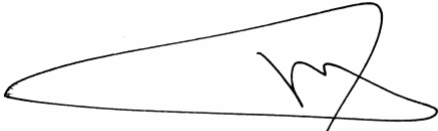
- september jaar t-1: voorlopig budget;
 - raming van het macrobudget op basis van MEV-gegevens die met Prinsjesdag bekend worden gemaakt;
 - verdeling van het gemeentelijk budget op basis van het verdeelmodel en zo actueel mogelijke gegevens voor elke verdeelmaatstaf.
- mei jaar t: Halfjaarsvoorspelling definitief budget;
 - raming van het macrobudget op basis van CEP-gegevens;
 - verdeling van dit geraamde macrobudget op basis van het verdeelmodel met actualisering van een aantal verdeelkenmerken;
- september jaar t: definitief budget;
 - vaststelling van het macrobudget op basis van MEV-gegevens die met Prinsjesdag bekend worden gemaakt;
 - verdeling van dit macrobudget op basis van verdeelmodel en data voor verdeelmaatstaven zoals dit in mei is toegepast.

De ontwikkeling van de bijstandsuitgaven is instabiel en afhankelijk van conjuncturele invloeden. Het beschikbare macrobedrag dient met de gevolgen van deze ontwikkelingen

zoveel mogelijk gelijke tred te houden. Op gemeentelijk niveau kunnen de ontwikkelingen door tal van factoren afwijken van de macro-ontwikkelingen. Actualisering van de verdeelkenmerken komt daaraan gedeeltelijk tegemoet. Dit doet ook recht aan de bijzondere positie van groeigemeenten.

Gelet op de ervaringen van het afgelopen jaar heeft de Raad de indruk dat een late vaststelling van de verdeelkenmerken meer problemen oplevert dan oplost. Daarbij heeft de Raad ook overwogen dat stabiliteit en voorspelbaarheid van de budgetten pleit voor het beperken van het aantal bijstellingsmomenten. De Raad acht het een goede zaak dat zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de cyclus van de Gemeentefondscirculaires. Idealiter zou dit inhouden dat in mei van het jaar t ook het macrobudget definitief wordt vastgesteld. De Raad kan de consequenties daarvan echter niet goed inschatten. Dit alles overwegende deelt de Raad de conclusie dat met de nu voorgestelde procedure een redelijke balans is gevonden tussen voorspelbaarheid en actualiteit.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Drs. C.J.M. Breed, secretaris