

Vergaderjaar 2003–2004

28 870

Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)

Nr. 110

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2004

Bij de behandeling van de Wet werk en bijstand (WWB) heb ik beide Kamers toegezegd hen vóór het zomerreces 2004 te informeren over mijn voorstellen voor de verdere ontwikkeling van de verdeelsystematieken I- en W-deel aan de hand van een onderzoek. In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de onderzoeken en de voornemens die ik naar aanleiding daarvan heb geformuleerd. De onderzoeksrapporten treft u als bijlagen aan.¹

Achtergrond

Op 1 januari is de WWB in werking getreden. Daarmee is sprake van een belangrijke systeemwijziging. De uitgangspunten van het systeem laten zich samenvatten in de woorden decentraliseren, dereguleren en derapportage. De wet biedt gemeenten meer armslag voor een effectief activerings- en reïntegratiebeleid. Het kabinet wil bereiken dat meer mensen vanuit de bijstand de weg naar regulier werk vinden door gemeenten meer beleidsvrijheid te geven en meer financiële verantwoordelijkheid. Centraal onderdeel van de wet is een financieringssysteem waarbij gemeenten profiteren van een actief beleid om het volume te beperken (overschot op het I-deel mag worden behouden), daartoe in staat gesteld door grote beleidsvrijheid en een vrij besteedbaar reïntegratiebudget (W-deel). Hieruit vloeit voort, dat de middelen voor de bekostiging van de uitkeringen (het I-deel) bij voorkeur verdeeld moeten worden volgens een set van variabelen waar de gemeenten zelf geen invloed op kan uitoefenen (objectief verdeelmodel) en dat de verdeling van het W-deel zoveel mogelijk zou moeten aansluiten bij de reïntegratiebehoefte.

In het parlement is uitvoerig gediscussieerd over de toepassing van het objectief verdeelmodel bij de verdeling van het I-deel. In 2004 is de toepassing van dat model beperkt tot de grotere gemeenten en wordt het model daar op maximaal 40% van het budget toegepast. Het restant

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wordt verdeeld volgens historische kostenaandelen. Bij de bespreking van het wetsvoorstel WWB (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 93, Verslag van een wetgevingsoverleg, 25 augustus 2003) heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat voordat de volgende stap gezet gaat worden, nadrukkelijk bekeken moet worden of het model verder verbeterd is. De verbeteringen van het bestaande model zouden zichtbaar gemaakt moeten worden en de herverdeeleeffecten van het bestaande model moeten worden verklaard. Ik was toen met de Kamer van mening dat het goed zou zijn om vóór het zomerreces 2004 op grond van een gedegen stuk te discussiëren over de vraag of het verantwoord is om een volgende stap te zetten bij de toepassing van het objectief verdeelmodel. Uit dat stuk moet blijken dat het model zodanig kan worden verbeterd en de verklaarbaarheidsgraad van de herverdeeleeffecten zodanig is toegenomen dat dat een volgende stap rechtvaardigt. De Eerste Kamer heb ik toegezegd dat ook zij betrokken zou worden bij de discussie over de verdere ontwikkeling van het verdeelmodel.

Met betrekking tot de verdeelsystematiek voor het werkdeel is vorig jaar voorgesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 3, blz. 19–20) dat de verdeling zoveel mogelijk rekening moet houden met het aantal personen per gemeente dat in aanmerking komt voor ondersteuning bij het vinden van arbeid. Voor de structurele situatie zal de verdeling van het macrobudget plaatsvinden op objectieve gronden. Vertrekpunt daarvoor is dat gemeenten die een zwaardere reïntegratietaak hebben relatief meer middelen worden toegekend. Aanname daarbij was dat het aantal bijstandsgerechtigden en de gemiddelde uitkeringsduur een goede benadering is van de zwaarte van de reïntegratietaak. Aanvullend is aangegeven dat voor de eerstkomende jaren gewerkt zal worden met een overgangsregime, teneinde gemeenten in staat te stellen om lopende betalingsverplichtingen uit hoofde van gesubsidieerde arbeid te financieren. Binnen het overgangsregime wordt de mate waarmee rekening wordt gehouden met gesubsidieerde arbeid jaarlijks verminderd. In het parlement heb ik over het verdeelmodel verder opgemerkt dat het niet wenselijk is om gesubsidieerde banen in de structurele situatie mee te laten tellen in de verdeelsystematiek omdat doel en middel dan door elkaar gaan lopen. Dat zou er toe leiden dat gemeenten met een groot volume gesubsidieerde banen een hoger werkdeel zouden ontvangen hetgeen niet stimuleert tot uitstroom naar regulier werk. Gemeenten die er in slagen om mensen uit te laten stromen hebben uiteindelijk dus ook minder reïntegratiemiddelen nodig (Eerste Kamer, handelingen 7 oktober 2003).

De invoering van een nieuw verdeelmodel voor het W-deel is vorig jaar op verzoek van de VNG uitgesteld, omdat het voorgestelde verdeelmodel niet goed aan zou sluiten bij de behoefte van gemeenten en volgens de grote gemeenten ook onvoldoende rekening zou houden met het verleden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 13, p. 106 en p. 112). Besloten is om de middelen in 2004 te verdelen volgens de (som van de) historische aandelen van gemeenten in de verschillende reïntegratiebudgetten die op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit In- en doorstroombanen bestonden. Voordat tot wijziging van het verdeelmodel van het werkdeel zou worden besloten, verzocht de Tweede Kamer mij na te gaan of het noodzakelijk en mogelijk zou zijn in de verdeelmaatstaf ook de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW) te betrekken en of de gekozen verdeelsystematiek van het aantal bijstandsgerechtigden gecorrigeerd voor de uitkeringsduur de beste is. Aan de Eerste Kamer heb ik toegezegd deze te betrekken bij de bespreking over de definitieve systematiek binnen de randvoorwaarde dat ik niet blijvend

zal corrigeren voor gesubsidieerde arbeid (Eerste Kamer, handelingen 7 oktober 2003).

Met deze brief geef ik invulling aan de gedane toezeggingen. Achtereenvolgens ga ik nu in op de onderzoeken naar het verdeelmodel voor het I-deel en het W-deel. Daarbij geef ik aan wat de aanleiding was tot de respectievelijke onderzoeken, wat de uitkomsten daarvan zijn en welke conclusies ik er aan verbind.

Verdeelmodel I-deel

Inleiding

Nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel WWB aanvaardde is een aanbestedingsprocedure uitgevoerd om opdracht te verlenen voor een onderzoek. Dit onderzoek had een tweeledig karakter: de verbetering van het objectief verdeelmodel en het verklaren van herverdeeffecten (plausibiliteitsdeel). Bureau APE heeft dit onderzoek uitgevoerd en heeft daarvan verslag gedaan in twee deelrapporten die elk op een onderdeel van het onderzoek ingaan. Op het plausibiliteitsdeel van het onderzoek is een contra-expertise uitgevoerd door bureau PriceWaterhouseCoopers. Alle rapporten treft u bijgaand aan. Zowel enkele individuele gemeenten als de VNG, Divosa en de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) waren via een begeleidingscommissie betrokken bij het onderzoek. Bij de opzet en uitvoering van het plausibiliteitsonderzoek en de contra-expertise zijn de 17 onderzoeksgemeenten nadrukkelijk betrokken. Ook hebben de onderzochte gemeenten een terugkoppeling gekregen van de resultaten van het plausibiliteitsonderzoek en de contra-expertise. Uw Kamer is op 8 april jl. via een technische briefing geïnformeerd over het onderzoek.

Uitkomsten onderzoek I-deel

Uit het onderzoek blijkt dat het huidige model (model 2004) verbeterd kan worden door:

- uit te gaan van bijstandsuitgaven per huishouden in plaats van bijstandsuitgaven per inwoner van een gemeente en ook verdeelmaatstaven dienaangaande aan te passen,
- de verdeelmaatstaven in het cluster economische structuur/regionale conjunctuur aan te passen en uit te breiden (het gaat om banen per hoofd van de beroepsbevolking, laagopgeleiden, gemiddelde procentuele regionale banengroei 1999–2002, werkzame beroepsbevolking).

De verdelende werking van het model 2004 kan aanzienlijk verbeterd worden door het model te combineren met de verdeelmaatstaf die door de onderzoekers is aangeduid als de «granieten voorraad» van bijstandsgerechtigden. De zogenoemde «granieten voorraad» is gedefinieerd als het aantal mensen die op 1-1-2002 langer dan 4 jaar een bijstandsuitkering hebben. De verbetering komt tot uiting in het terugbrengen van de herverdeeffecten, zowel het gemiddelde als de spreiding (zie kolom 4 in onderstaand schema).

Met deze aanpassingen wordt recht gedaan aan de kritiek die geuit is op de huidige versie van het objectief verdeelmodel.

De suggestie om langdurig bijstandsgerechtigden op te nemen als variabele in het model is eerder gedaan door de VNG en de Rfv. Het blijkt dat de «granieten voorraad» naast de objectieve factoren een aanvullende bijdrage levert aan de optimalisering van de verdelende werking van het model.

De variabele «granieten voorraad» wordt in het voorstel van de onderzoekers eenmalig vastgesteld en bevroren op het niveau van 1-1-2002 om te voorkomen dat gemeenten er een belang bij zouden hebben om geen

reïntegratie-inspanningen meer te verrichten voor personen die langdurig bijstandsgerechtigd zijn.

Ik ga bij de beschrijving van mijn voorstel voor het verdeelmodel in de volgende paragraaf van deze brief nader in op het karakter van deze variabele.

De kleinste herverdeeeffecten worden verkregen door de combinatie van het nieuwe verdeelmodel met de «granieten voorraad» weer te combineren met het model gebaseerd op historische kostenaandelen in de verhouding 73%/27% (zie kolom 5 in onderstaand schema). Het gemiddelde herverdeeeffect is dan nog circa 6% en 96% van de gemeenten bevindt zich binnen een marge van 15% rondom de werkelijke uitgaven. Als bijlage treft u een lijst waarop voor grote gemeenten de werkelijke uitgaven 2002 en de budgetten op grond van dit model zijn weergegeven.¹ In onderstaand schema is een vergelijking (in de zin van herverdeeeffecten) gemaakt voor de gemeenten en samenwerkingsverbanden die te maken hebben met het objectief verdeelmodel, tussen het hierboven genoemde verdeelmodel en een aantal andere verdeelmodellen, zoals 100% toepassing van het historisch kostenmodel (kolom 1) en het huidige model (100% objectief model 2004, kolom 2).

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4	Kolom 5
geschat op uitgaven	100% historisch	100% objectief model 2004	100% objectief model 2005 excl. granieten voorraad	100% objectief model 2005 incl. GV	73% objectief model 2005 incl. GV, 27 % historisch
gemiddeld herverdeel effect	7,3	10,6	9,6	7,0	6,1
herverdeeeffect tussen -10% en +10%	73,7	59,6	59,6	72,7	78,8
herverdeeeffect tussen -15% en +15%	93,9	71,7	72,7	89,9	96,0

Bron: APE, Verbetering van het Objectieve Verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand, april 2004

APE heeft in het onderzoek een verband gelegd tussen herverdeeeffecten en uitvoeringspraktijk bij gemeenten. APE concludeert dat er duidelijke aanwijzingen bestaan voor de aanwezigheid van een plausibel en eenduidig verband tussen de beleids- en uitvoeringspraktijk en de omvang en richting van de herverdeeeffecten van het objectief verdeelmodel. Dit wordt ook bevestigd door de statistische analyse van APE van de benchmarkgegevens van StimulanSZ/SGBO. Met behulp van deze gegevens kan 60% van de herverdeeeffecten bij toepassing van het nieuwe objectieve model (inclusief «granieten voorraad») verklaard worden.

Bureau PriceWaterhouseCoopers concludeert in zijn rapportage: «De conclusies van het onderzoek van APE – met inbegrip van de kanttekeningen die APE hierbij maakt – worden gedragen door het beschikbare materiaal en de daarop gepleegde analyse» (p. 24) en: «Wij zijn het eens met de conclusie dat de indicatoren tamelijk sterk correleren met de herverdeeeffecten. (...) De verschillenanalyse laat duidelijk zien dat er verschillen zijn in beleid tussen voor- en nadeelgemeenten maar de vraag blijft hoe groot de verschillen daadwerkelijk zijn» (p. 27).

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heb ik verzocht om over mijn voorstellen te adviseren. Het advies verwacht ik op korte termijn en zal ik na ontvangst aan u doen toekomen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Nu is vastgesteld dat het model zodanig verbeterd kan worden dat extreme herverdeeeffecten in belangrijke mate verdwijnen en er een plausibel verband is geconstateerd tussen herverdeeeffecten en de beleids- en uitvoeringspraktijk, is er naar mijn opvatting een degelijke basis om tot verdere toepassing van het objectief verdeelmodel bij de grotere gemeenten over te gaan. Het objectief verdeelmodel is uitgebreid met variabelen die beter de economische en sociale structuur van een gemeente weergeven en ook wat de ontwikkeling in de regionale economie is. Daarmee is tegemoet gekomen aan belangrijke kritiekpunten op het model.

Mijn voorstel luidt daarom om bij de gemeenten en samenwerkingsverbanden met meer dan 60 000 inwoners voor het jaar 2005 het verbeterde objectief verdeelmodel inclusief het door de onderzoekers zo benoemde kenmerk «granieten voorraad» voor 73% toe te passen aangevuld met een historisch aandeel van 27%. Voor de gemeenten met een inwonertal tussen de 40 000 en 60 000 wordt dit model toegepast naar rato van het aantal inwoners. Het model 2005 bestaat dus uit drie componenten: 1) een set volledig objectieve factoren; 2) aangevuld met het kenmerk «granieten voorraad» («statische historische» factor) en 3) een historisch deel dat jaarlijks wordt geactualiseerd («dynamisch historisch»).

Van het objectief verdeelmodel zoals voorgesteld door de onderzoekers maakt het historisch bepaalde kenmerk de «granieten voorraad» deel uit (zie APE-rapport «Verbetering van het Objectieve Verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand», p. 36–38). Binnen het model heeft dit kenmerk een gewicht van 37%. Mijn belangrijkste overweging om dit voorstel over te nemen is de aanvullende verklarende waarde van deze variabele. Het kenmerk heeft naast de objectieve kenmerken een zelfstandige invloed op de bijstandsuitgaven die niet samenvalt met de overige verdeelkenmerken. Daardoor wordt de verdelende werking verbeterd (vergelijk kolom 3 en 4 in bovenstaand schema).

Doordat de waarde van de variabele *eenmalig* wordt vastgesteld is zij niet meer beïnvloedbaar door gemeenten. Naast een historisch element heeft het kenmerk tevens het karakter van een objectieve bijstandsbepalende factor (zie p. 36 van het onderzoeksrapport). Het is een erfenis uit het verleden, die stamt uit de periode voordat de budgettering van de bijstand plaats vond met het objectief verdeelmodel (voor het eerst toegepast in 2002). Door de waarde van dit kenmerk eenmalig vast te stellen op de stand 1-1-2002 worden gemeenten niet beloond voor «slecht» beleid sedert de invoering van het objectief verdeelmodel.

De opname van het kenmerk «granieten voorraad» maakt het mogelijk om het historisch aandeel versneld af te bouwen, zonder dat dit leidt tot grote herverdeeeffecten. De herverdeeeffecten kunnen worden geminimaliseerd bij een historisch aandeel van 27%. Een ander aandeel leidt tot grotere herverdeeeffecten.

Mijn voornemens voor de jaren na 2005 zijn om het historisch aandeel verder af te bouwen via nog een tussenstap in 2006 (12½%) en voor de grote gemeenten het objectief model in 2007 volledig toe te passen. Gezien het historische karakter van de variabele «granieten voorraad» acht ik het wenselijk dat op een termijn van 4 jaar de «granieten voorraad» geen rol meer speelt in het verdeelmodel. Op statistische gronden mag verwacht worden dat het gewicht dat de variabele «granieten voorraad» in het objectief verdeelmodel heeft in de komende jaren zal dalen; deze historische variabele zal steeds minder

goed de actuele bijstandsuitgaven voorspellen. Op voorhand is het precieze verloop de komende jaren van het statistisch bepaalde gewicht niet te bepalen. Alternatief voor een afbouw van het gewicht op statistische gronden is een beleidsmatige afbouw. De wijze waarop de verlaging van het aandeel van dit kenmerk tot stand komt zal in het onderhoudstraject voor het objectief verdeelmodel aan de orde komen.

In 2004 is de ex-ante inperking van de herverdeeleffecten (door bij de berekening van de budgetten een vergelijking te maken met de historische kosten) in verband met de invoering van de 100%-budgetteringssystematiek en de onvolkomenheden in het verdeelmodel op 10% bepaald. Met het oog op het afbouwen van het historisch aandeel, handhaaf ik deze grenswaarde voor 2005. Het voorgestelde model levert een verbeterde verdeling op en het onderzoek levert het inzicht op dat de richting en omvang van de waargenomen herverdeelverschillen aanneemelijk zijn. Het ligt daarom in de rede om de ex-ante inperking van herverdeeleffecten af te bouwen. Ik ben voornemens in 2006 een begin te maken met de afbouw van de ex-ante inperking van de herverdeeleffecten.

Met de VNG heeft goed en constructief overleg over de voorstellen plaatsgevonden. Bij de VNG bestaan geen overwegende bezwaren tegen de toepassing van het objectief verdeelmodel inclusief granieten voorraad voor de verdeling in 2005 voor 73% en een historisch aandeel van 27%. De VNG vindt het wenselijk de ex-ante inperking op 10% te handhaven. Daarbij zij opgemerkt dat de VNG geen inzicht had in de gevolgen van het voorstel voor individuele gemeenten en zich niet heeft gecommitteerd aan mijn voorstellen voor de ontwikkeling van het verdeelmodel na 2005.

Bij de verdeling van het I-deel vormen de gemeenten met een bovengemiddelde bevolkingsgroei een punt van aandacht. In groeigemeenten neemt behalve het inwonertal immers ook het aantal bijstandsgerechtigden sneller toe. Zonder nadere maatregelen is de kans aanzienlijk dat de verdeelsystematiek niet goed aansluit bij de gemeentelijke behoefte.

Daarom zal worden nagegaan hoe (bij de definitieve vaststelling van het budget in september van het uitvoeringsjaar) gebruik gemaakt kan worden van actuelere gegevens van de bevolkingsomvang dan thans het geval is. Door van een actueler inwonertal (uitgedrukt in huishoudens) uit te gaan wordt bereikt dat deze gemeenten bij de definitieve vaststelling van het budget als actuelere gegevens bekend zijn meer budget krijgen toegekend dan bij de voorlopige toekenning voorafgaand aan het uitvoeringsjaar. Dit leidt overigens wel tot een marginaal lager budget voor de overige gemeenten.

Voorstel ten aanzien van kleinere gemeenten

Gezien de uitkomsten van het onderzoek – dat zich heeft gericht op de grotere gemeenten – verwacht ik dat uitbreiding van de werking van het model naar kleinere gemeenten nu binnen bereik is. Op dit moment ontbreekt het echter aan voldoende inzicht om hierover tot een weloverwogen voorstel voor een model voor deze gemeenten te komen. Ik zal nagaan of en op welke wijze het objectief verdeelmodel vanaf 2006 kan worden toegepast voor kleinere gemeenten. Vooralsnog houd ik daarom vast aan de toepassing van historische kostenaandelen als verdeelmaatstaf voor gemeenten met minder dan 40 000 inwoners.

Voor de compartimentering van het macrobudget over de drie categorieën gemeenten (meer dan 60 000 inwoners, 40 000–60 000 inwoners, minder dan 40 000 inwoners) wordt in 2005 gebruik gemaakt van het objectief verdeelmodel inclusief «granieten voorraad».

Verdeelmodel W-deel

Inleiding

Bij de invoering van de Wet werk en bijstand is op termijn voor de verdeling van het W-deel van de WWB een model voorgesteld waarin het budget voor gemeenten bepaald wordt aan de hand van het aantal bijstandsgerechtigden waarbij gecompenseerd wordt voor uitkeringsduur (zie Memorie van Toelichting WWB, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 3, blz. 19–20). Daarbij was een ruime overgangstermijn voorzien.

In overleg met de VNG, gemeenten en overige departementen is toegezegd de mate waarin de uitkeringsduur een goede maat vormt voor de kosten van de reïntegratietrajecten te laten onderzoeken. Met andere woorden sluit deze verdeelsystematiek aan bij de gemeentelijke behoefte aan reïntegratiemiddelen. Daarnaast is bij de behandeling van het wetsvoorstel WWB in de Tweede Kamer toegezegd dat zal worden bezien of personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) meegenomen zouden moeten worden bij de verdeling van het budget.

Het onderzoek is uitgevoerd door bureau SEO en treft u bijgaand aan. Tevens heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden over de uitkomsten van dit onderzoek, en over nieuwe afspraken over de verdeelsystematiek.

Uitkomsten onderzoek W-deel

Uitgangspunt (toetsingscriterium) voor het onderzoek was dat bij de verdeling van het W-budget vooral van belang is dat wordt tegemoetgekomen aan de behoefte per gemeente aan reïntegratiemiddelen. Andere criteria in het onderzoek bij de beoordeling van de verdelingsystematiek zijn eventuele ongewenste neveneffecten (bijvoorbeeld is het model niet in strijd is met andere doelen van rijksbeleid) en de bestuurlijke acceptatie (o.a. administratieve lasten).

Allereerst is in het onderzoek de behoefte aan reïntegratiemiddelen per gemeente als volgt bepaald. Via een registratiebestand (de Monitor Scholing en Activering) is in kaart gebracht welke mensen in welke gemeenten een scholingsof activeringstraject hebben gekregen. Daarmee is op landelijk niveau bepaald welke persoonskenmerken (leeftijd, etniciteit enz.) en lokale kenmerken (de regionale arbeidsmarkt, de regionale markt voor reïntegratiediensten, gemeentegrootte enz.) de kans bepalen dat iemand een traject aangeboden krijgt. De behoefte aan reïntegratiemiddelen voor een gemeente is vervolgens benaderd aan de hand van deze landelijke kansverdeling en de kenmerken binnen de gemeente (de kenmerken van de bijstandsgerechtigden en de lokale kenmerken). Bij de behoeftebepaling wordt rekening gehouden met alle subgroepen uit de gemeentelijke doelgroep (bijstandsgerechtigden, Anw-ers, nuggers en personen op gesubsidieerde banen). Daarbij is voor personen op gesubsidieerde banen de kans geschat dat ze een instrument zouden krijgen alsof ze bijstandsgerechtigde waren.

In het onderzoek zijn vier verschillende verdelingssystematieken vergeleken:

1. verdeling op basis van het aantal bijstandsgerechtigden;
2. verdeling op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, waarbij gecompenseerd wordt voor uitkeringsduur (het model zoals gepresenteerd in de Memorie van Toelichting WWB, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 3, blz. 19–20), de verdeling ziet er in dit model als volg uit:

Model 2: Wegingsfactoren naar type bijstandsgerechtigde

Klasse	Duur uitkering	Wegingsfactor
1	Korter dan 1 jaar	1
2	Tussen 1 en 2 jaar	2
3	Tussen 2 en 4 jaar	3
4	Langer dan 4 jaar	1

3. zoals model 2, maar de gewichten zijn zo gekozen dat deze aansluiten bij ervaringsgegevens van gemeenten (de verhouding in de kosten die gemaakt worden om bijstandsgerechtigden met verschillende uitkeringsduur te reïntegreren), de verdeling ziet er in dit model als volgt uit:

Model 3: Wegingsfactoren naar type bijstandsgerechtigde

Klasse	Duur uitkering	Wegingsfactor
1	Korter dan 1 jaar	4
2	Tussen 1 en 2 jaar	7
3	Tussen 2 en 5 jaar	5
4	Langer dan 5 jaar	4

4. verdeling op basis van omvang gemeentelijke doelgroep (bijstandsgerechtigden, nuggers, Anw-ers en personen op gesubsidieerde banen).

Op basis van drie criteria (aansluiten bij behoefte, neveneffecten en bestuurlijke acceptatie) worden de volgende conclusies door SEO verbonden aan het onderzoek:

- Aansluiting tussen budget en behoefte: bij alle vier de modellen is er een redelijk vergelijkbare aansluiting tussen budget en de berekende behoefte (zie tabel hieronder). Tevens is een vergelijking gemaakt van de aansluiting tussen de huidige budgetverdeling en de berekende behoefte. Bij de huidige budgetverdeling blijkt de aansluiting tussen budget en behoefte veel meer uit elkaar te lopen dan bij de vier onderzochte modellen (zie tabel hieronder).

Tabel: Procentueel verschil tussen behoefte en budget voor de vier modellen in het onderzoek en voor de huidige budgetverdeling

	gemiddeld	Standaarddeviatie*	grootste min**	grootste plus**
Model 1	28%	13%	- 39%	49%
Model 2	29%	13%	- 41%	50%
Model 3	28%	11%	- 43%	48%
Model 4	26%	12%	- 47%	44%
Huidige budgetverdeling	31%	26%	- 131%	57%

* Standaarddeviatie geeft aan hoe groot de spreiding is van de afwijkingen t.o.v. het gemiddelde

** berekend als: (budget minus behoefte) gedeeld door het budget, bij - 100% is de behoefte dus twee keer zo hoog als het budget

- Van het vierde model gaat een negatieve prikkelwerking uit op het reïntegreren van nuggers en Anw-ers vanwege het ontbreken van een inverteffect op het I-deel. Enige oplossing daarvoor zou zijn apart budgetteren. Bovendien geeft dit model problemen omdat er geen betrouwbare registratie van nuggers bestaat, en omdat deze registratie beïnvloedbaar is.
- Het derde model (een variant op het tweede model) scoort het hoogst op bestuurlijke acceptatie omdat het transparant is, en gepaard gaat

met lage administratieve lasten, en toch nog rekening houdt met de zwaarte van de doelgroep.

Voorstel t.a.v. de verdeelsystematiek voor het W-deel

Overwegingen

Het onderzoek biedt in principe ondersteuning voor toepassing van model 3 (een variant op het eerder door mij voorgestelde verdeelmodel (model 2)). Nadeel van de huidige verdeling van de middelen is dat een deel van de gemeenten (veelal kleine gemeenten) relatief weinig reïntegratiemiddelen tot haar beschikking heeft om de doelstelling van de WWB (uitstroom naar werk) te bevorderen. Het voorgestelde verdeelmodel zou leiden tot een meer evenredige verdeling van de middelen over de gemeenten. Toepassing van dit model gaat evenwel gepaard met aanzienlijke herverdeeleeffecten ten opzichte van de huidige verdeling. In tegenstelling tot de herverdeeleeffecten die optreden bij de verdeelsystematiek van het I-deel, zijn de herverdeeleeffecten bij het W-deel niet het gevolg van het verdeelmodel zelf, maar het gevolg van in het verleden gemaakte keuzes met betrekking tot de verdeling van de middelen voor gesubsidieerde arbeid over gemeenten.

Het bovenstaande pleit voor een zorgvuldige afweging ten aanzien van het implementeren van een nieuwe verdeelsystematiek, waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan het beperken van de herverdeeleeffecten en anderzijds aan de gemeentelijke behoefte aan reïntegratiemiddelen. Het onderzoek biedt hiervoor al goede handvatten, maar op een aantal punten is nog aanvullende informatie nodig: de precieze herverdeeleeffecten waarmee toepassing van het door de onderzoekers voorgestelde model gepaard gaan zijn nog niet bekend, en de berekening van de gemeentelijke behoefte aan reïntegratiemiddelen is problematisch omdat die eigenlijk pas goed te meten is nadat de WWB enige tijd heeft gewerkt; de huidige meting van de behoefte kan niet geheel los gezien worden van het door gemeenten gevoerde reïntegratiebeleid vóór de invoering van de WWB, waardoor tussen gemeenten grote verschillen bestaan in reïntegratieinspanningen.

Voorstel

Mede op grond van bovengenoemde onzekerheden is in het bestuurlijk overleg met de VNG afgesproken om de volgende stap naar een nieuw verdeelmodel voor het W-deel nog 1 jaar uit te stellen. Dit betekent dat in 2005 de huidige verdeelsystematiek (verdeling op basis van historische kosten 2003 zoals omschreven in het Besluit WWB) wordt gehandhaafd. Het komende jaar zal benut worden om – in overleg met de VNG – de voorstellen voor een nieuwe verdeelsystematiek verder te ontwikkelen. Daarbij zal in ieder geval aandacht besteed worden aan het actualiseren en verder verfijnen van de berekening van de gemeentelijke behoefte, de herverdeeleeffecten, waarmee toepassing van een nieuw model gepaard gaat, en aan de vraag of het verantwoord en noodzakelijk is om Nuggers en Anw-ers in het model op te nemen.

Bij het bovenstaande gelden twee randvoorwaarden. Ik blijf van mening dat het ongewenst is om gesubsidieerde arbeid als kenmerk in het verdeelmodel op te nemen, omdat daarmee (zoals het onderzoek ook laat zien) de activerende werking van de financieringssysteematiek zou worden beperkt. Voorts acht ik het niet wenselijk dat de lengte van de overgangstermijn van zeven jaar wordt «opgerekt» als gevolg van het later in werking treden van een nieuwe verdeelsystematiek.

Procedure

De verdeelmodellen dienen te worden vastgelegd in het Besluit WWB. Naar verwachting zal het kabinet op 25 juni een besluit nemen over mijn voorstellen tot wijziging van deze algemene maatregel van bestuur, waarna het voorstel aan de Raad van State wordt aangeboden. Opdat de modellen kunnen worden toegepast bij de budgettoekenning 2005 (conform artikel 69, eerste lid, WWB voor 1 oktober 2004) is dit een essentieel tijdpad. Ik wil – conform mijn toezegging – de inbreng van de leden van uw Kamer graag betrekken bij de definitieve besluitvorming. Ik hoop u met deze brief in voldoende mate te hebben geïnformeerd voor een spoedige oordeelsvorming.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte