

Aan de staatssecretaris van Sociale  
Zaken en Werkgelegenheid  
de heer drs. M. Rutte  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	W&B/SFI/04/32586	Rfv2004066935	3 juni 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55808-046	070 – 426 7232	
Onderwerp			
Advies verdeelmodellen Wet werk en bijstand			

Geachte heer Rutte,

Bij brief van 6 mei 2004 heeft u de Raad advies gevraagd over uw voornemens over de aanpassing van de verdeelsystematiek voor de Wet, werk en bijstand (WWB). In eerdere adviezen heeft de Raad aangegeven graag betrokken te blijven bij de verdere ontwikkeling van de verdeelmodellen. De Raad voldoet dan ook graag aan uw verzoek te adviseren over de verdeelsystematiek.<sup>1</sup> Hoewel uw voorstel zich ook uitspreekt over de verdeling van het werkdeel, beperkt de Raad zich in dit advies tot het verdeelmodel voor het inkomensdeel. Wanneer de verdeling voor het werkdeel definitievere vormen aanneemt, wil de Raad u daarover ook graag advies uitbrengen.

#### *Samenvatting*

*De Raad is positief kritisch over de door u voorgestelde aanpassingen van het verdeelmodel. De Raad stemt in met uw voornemen de geplande tussenstap van 60% objectief naar vervolgens 80% te schrappen en in één keer over te gaan naar een verdeelmodel op basis van een objectief aandeel 73% en een historisch aandeel van 27%. Met de 'granieten voorraad' in het objectieve verdeelmodel wordt erkend dat een deel van de bijstandspopulatie voor de gemeenten een gegeven is. De technische aanpassingen in het objectieve verdeelmodel zijn ook inhoudelijke verbeteringen van het model. Het verbeterde verdeelmodel is naar het oordeel van de Raad op dit moment het best haalbare model. Door de werking van de WWB worden de gemeentelijke inspanningen steeds beter onderling vergelijkbaar. Het is daarom noodzakelijk de verdeling elk jaar bij te stellen en verder te optimaliseren. De Raad vraagt daarbij in het bijzonder aandacht voor de ontwikkeling van de 'granieten voorraad' als verklaring voor het gemeentelijke uitgavenniveau voor de bijstand. Gelet op het feit dat extreme herverdeeleffecten nog vrij frequent voorkomen en nog steeds niet afdoende zijn verklaard is het raadzaam om vooralsnog de herverdeeleffecten ex-ante te beperken tot maximaal 10%.*

---

<sup>1</sup> Op ambtelijk niveau heeft het secretariaat deelgenomen aan de begeleidingscommissie van het onderzoek naar de verbetering van het van het verdeelmodel voor het inkomensdeel.

## 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 te leiden door gemeenten meer beleidsvrijheid en meer financiële verantwoordelijkheid te geven. 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 is uitvoerig met de Tweede Kamer en alle betrokkenen van gedachten gewisseld. Ook de Raad heeft in een drietal adviezen zich over de WWB uitgesproken.<sup>2</sup>

#### *Adviezen van de Raad*

De Raad heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat gemeenten in principe verantwoordelijk zijn voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de bijstand. De vereenvoudiging van de regelgeving en de uitbreiding van de bevoegdheden bieden daarvoor goede aanknopingspunten. De Raad meende evenwel dat het objectief verdeelmodel onvoldoende aansloot bij de onvermijdelijke kosten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de WWB. De geringe gemeentelijke beleidsbeïnvloeding op de ontwikkeling van het aantal bijstandontvangers rechtvaardigde niet dat de financiële risico's volledig bij de gemeenten komen te liggen. De Raad was van mening dat opname van de variabele 'Aantal bijstandontvangers' de uitkomsten van het verdeelmodel ten goede zou komen. De prikkel om het beroep op de bijstand zo beperkt mogelijk te houden blijft desondanks bestaan, omdat het model een groot aantal andere variabelen bevat. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen welk gewicht de maatstaf bijstandontvangers dient te krijgen.

Naast een aantal andere zaken drong de Raad verder aan op een tussentijdse bijstelling en evaluatie van de uitkomsten voordat overgegaan zou worden tot uitbreiding van het aandeel van het objectief verdeelmodel.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement heeft u de toezegging gedaan dat, voordat u overgaat tot een verhoging van het procentuele aandeel van het objectieve verdeelmodel, eerst nader onderzoek zou worden gedaan naar mogelijke verbeteringen van het objectieve verdeelmodel.

#### *Ervaringen met de WWB*

Over de werking van de WWB in de gemeentelijke praktijk zijn nog slechts zeer globale uitspraken mogelijk. Wel stelt de Raad vast dat veel gemeenten gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt om een activerend beleid te voeren. Met de komst van de WWB hebben gemeenten extra druk op de *intake* gezet. De beoordeling van een aanvraag om bijstand is verscherpt, ook stellen gemeenten aan het verstrekken van bijstand soms

---

<sup>2</sup> 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).

aanvullende eisen zoals het aanvaarden van bepaalde werkzaamheden. Dit heeft geleid tot een vergroting van het verschil tussen het aantal aanvragen en daadwerkelijke verstrekkingen van bijstand. De mogelijkheid daadwerkelijk de uitstroom uit de bijstand naar reguliere arbeid te realiseren, blijft echter van veel - nauwelijks door de gemeenten te beïnvloeden- factoren afhankelijk. Naast de verruimde mogelijkheden vergt de WWB veel energie en capaciteit van gemeenten. In hoeverre de WWB ook daadwerkelijk een bijdrage levert aan de doelstelling kan pas over enkele jaren worden vastgesteld.

## 2.

### **Nader onderzoek**

Aan het onderzoeksbureau Ape is een tweeledige onderzoeksvraag voorgelegd:

- a) het zoeken naar een mogelijke verbetering van het objectieve verdeelmodel;
- b) of er een plausibele samenhang bestaat tussen het herverdeeleffect in een gemeente (het verschil tussen het objectieve budget en uitgavenniveau) en de gemeentelijke beleids- en uitvoeringsinspanningen.

#### **Ad a** *Voorgestelde aanpassingen verdeelmodel*

Het onderzoeksbureau APE, dat ook het eerdere verdeelmodel heeft opgesteld, komt tot de volgende aanbevelingen voor een verbeterd model.

- bijstandsuitgaven per huishouden in plaats van bijstandsuitgaven per inwoner;
- uitbreiding en aanpassing van de verdeelmaatstaven die betrekking hebben op de economische structuur en regionale conjunctuur door toevoeging van de verdeelkenmerken laagopgeleiden en banengroei en banen per hoofd van de beroepsbevolking en vervanging van het aantal werklozen met een maximale WW-duur door de werkloze beroepsbevolking
- het introduceren van een verdeelmaatstaf die betrekking heeft op de 'granieten voorraad' van bijstandsontvangers. Het gaat hierbij om de groep mensen waarvoor het uitstroomperspectief zeer laag is. De groep is als volgt gedefinieerd: het aantal mensen dat op 31-12-2001 tenminste vier jaar een bijstandsuitkering genoot. Het optimale gewicht van deze maatstaf is naar huidig inzicht 37%. De overige 63% wordt verdeeld via de andere maatstaven van het objectieve verdeelmodel.
- voor wat betreft de optimale verhouding tussen het objectieve verdeelmodel en het historische kostenaandeel komt APE uit op een verhouding van 73% voor het objectief verdeelmodel en van 27% voor het historisch aandeel.

De optimale verdeling in termen van de minste herverdeeleffecten wordt dus bereikt met een verdeelmodel dat voor 46% op objectieve verdeelmaatstaven wordt verdeeld, voor 27% op basis van de 'granieten voorraad' en voor 27% op historische aandelen. APE constateert dat dit verdeelmodel op dit moment het beste verdeelt en zelfs beter dan de voor 2005 voorziene tussenstap van 60% objectief en 40% historisch.

*De uitkomsten*

- De gemiddelde herverdeeeffecten nemen met meer dan een kwart af;
- 96% van de gemeenten heeft een kleiner herverdeeeffect dan 15%, dit was 73% ;
- Bij 79% van de gemeenten blijven de herverdeeeffecten beperkt tot 10%, dit was 60%.

**Ad b**

De uitvoeringspraktijk van een beperkt aantal voor- en nadeel gemeenten is hiertoe in kaart gebracht. Het gaat daarbij om zaken als de inrichting van de sociale dienst, de wijze van claimbeoordeling, het fraudebeleid, het debiteurenbeheer en de wijze waarop de activering is vormgegeven.

De conclusies van dit onderzoek zijn dat:

- er geen aanwijzingen zijn dat specifieke lokale omstandigheden onvoldoende in het verdeelmodel tot uitdrukking komen;
- onderling gemeenten verschillen in hun beleids- en uitvoeringsinspanningen en dat deze verschillen zeer waarschijnlijk mede oorzaak zijn voor de omvang en de richting van de herverdeeeffecten van het objectieve verdeelmodel.

**3.****Voorgenomen beleid**

U bent voornemens de aanbevelingen van het aanvullende onderzoek over te nemen. Dit betekent dat het objectieve verdeelmodel in een keer voor 73% gaat gelden. Dat wil zeggen zonder de eerder voorziene tussenstap van 60% objectief en 40% historisch. Het objectief verdeelmodel houdt verder rekening met de zogenoemde granieten voorraad.

Verder stelt u voor, net zoals in 2004, vooraf de herverdeeeffecten te beperken tot 10%.

Op termijn acht u afschaffing van deze ex-ante beperking in de rede liggen. Snel groeiende gemeenten krijgen compensatie voor hun groei. Ook wilt u bezien of op den duur de werking van het objectief verdeelmodel kan worden uitgebreid naar gemeenten onder de 40.000 inwoners.

**4.****Het oordeel van de Raad**

De Raad komt tot een positief kritisch oordeel over het voorgenomen beleid. Het verbeterde verdeelmodel is naar het oordeel van de Raad op dit moment het best haalbare model.

Afgemeten aan de herverdeeeffecten verklaart dit model beduidend beter de verdeling van de bijstandsuitgaven van gemeenten over het jaar 2002 dan het huidige model. Op dat moment waren er naar het oordeel van de Raad echter nog grote verschillen in doeltreffendheid en doelmatigheid op het terrein van de uitvoering van de bijstand tussen gemeenten. Een negatief of positief herverdeeeffect zegt (nog) niet alles over het niveau en de kwaliteit van de uitvoering. Uit het onderzoek blijkt weliswaar dat de verschillen in beleids- en uitvoeringsinspanningen tussen gemeenten zeer waarschijnlijk mede oorzaak zijn voor de omvang en de richting van de herverdeeeffecten van het objectieve

verdeelmiddel. Het gaat om waarschijnlijkheden niet om zekerheden. Daarmee is nog niet gezegd dat het verdeelmiddel voor alle gevallen een voldoende verklaring biedt voor het herverdeeldeffect. Het biedt slechts een eerste indicatie voor de juiste werking van het verdeelmiddel. Het belangrijkste is dat het verdeelmiddel nog steeds gebaseerd is op de uitvoeringspraktijk van voor de invoering van de WWB. Gemeenten blijken hun gedrag op grond van de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden bij te stellen. Door de werking van de WWB zullen de gemeentelijke inspanningen ook steeds beter onderling vergelijkbaar worden. Het is daarom noodzakelijk de verdeling elk jaar bij te stellen en te optimaliseren. Het lijkt gerechtvaardigd te verwachten dat dit de komende jaren leidt tot verdere verbeteringen van het verdeelmiddel. Zonder daarbij de illusie te hebben dat het model perfect zal worden.

Ook de beoordeling van aanvragen van gemeenten die een beroep doen op de mogelijkheid voor een aanvullende voorziening kunnen mogelijk nadere gegevens en inzichten opleveren ter verbetering van het objectieve verdeelmiddel.

Direct en indirect is aan belangrijke kritiekpunten van de Raad tegemoet gekomen. Het aantal bijstandsontvangers is weliswaar niet als verdeelmaatstaf opgenomen maar met de ‘granieten voorraad’ en het historische aandeel bijstandsontvangers wordt in wezen hetzelfde bereikt. De meest optimale verdeling in termen van de minste herverdeeldeffecten zoals u ook voorstelt, gaat uit van een verdeelmiddel dat voor 54% wordt bepaald door aantallen bijstandsontvangers namelijk voor 27% ( $37 \cdot 73 / 100$ ) op basis van ‘granieten voorraad’ en voor 27% op historische aandelen. Hiermee is duidelijk dat voor gemeenten een groot deel van de bijstandspopulatie nauwelijks te beïnvloeden valt en niet samenhangt met andere objectieve verdeelmaatstaven.

De voorgestelde ‘technische’ aanpassingen acht de Raad duidelijke verbeteringen. Niet alleen dragen ze bij aan een betere verklaring van de bijstandsuitgaven ze leggen ook inhoudelijk een beter verband met het bijstandsniveau in een gemeente.

De zogenoemde ‘granieten voorraad’ is nu gedefinieerd als het aantal mensen dat op 31-12-2001 tenminste vier jaar een bijstandsuitkering genoot. Dit is het bestand dat is ontstaan voordat de gemeenten budgettaire verantwoordelijkheid droegen voor de bijstand. De Raad verkeert nog in onzekerheid over de ontwikkeling van de ‘granieten voorraad’ als verklarende factor voor de bijstandsuitgaven in de toekomst. Statistisch gezien is het logisch te verwachten dat het aandeel in de verklaring na verloop van tijd langzaam zal afnemen. De Raad acht het anderszins niet uitgesloten dat een nieuwe ‘granieten voorraad’ gaat ontstaan. De verdeling daarvan over de gemeenten kan echter afwijken van de huidige. Het opnieuw herdefiniëren van een granieten voorraad kan mogelijk de prikkelwerking om mensen uit de bijstand naar werk te begeleiden doen verminderen. De Raad is evenwel van mening dat dit effect gering zal zijn. Hij beveelt daarom aan om na verloop van tijd te onderzoeken of onder de werking van de WWB er een nieuwe ‘granieten voorraad’ met een afwijkende verdeling ontstaat die een verklaring kan bieden voor het uitgavenniveau van de gemeenten op dat moment.

De Raad acht het verstandig om vooralsnog de herverdeeeffecten ex-ante te beperken tot maximaal 10%. Voordat tot afschaffing van deze ex-ante beperking van de herverdeeeffecten wordt overgegaan, moet eerst meer duidelijkheid komen over de werking van het verdeelmodel in de praktijk. Indien deze drempel te snel wordt afgeschaft, ontstaat mogelijk een ongewenste toeloop op de aanvullende voorziening. Verbeteringen van het verdeelmodel zouden ertoe moeten leiden dat extreme herverdeeeffecten beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen. Hoewel het verdeelmodel is verbeterd, is dit nu nog niet het geval. Nog steeds heeft 21% van de gemeente te maken met een herverdeeeffect dat groter is dan 10%. Niet in alle gevallen is het herverdeeeffect een gevolg van eigen gemeentelijk beleid en voor zowel dit wel het geval is, moeten gemeenten ook de gelegenheid hebben het beleid bij te stellen. Omdat het hier om grote bedragen gaat, zijn de risico's voor gemeenten ook groot.

De Raad sluit niet uit dat op den duur de werking van het objectief verdeelmodel ook voor gemeenten onder de 40.000 inwoners mogelijk is. Daarbij is het raadzaam de ontwikkelingen te blijven volgen van gemeenten die als samenwerkingsverband al meedoen met het objectieve verdeelmodel.

De Raad stemt in met de mogelijkheid om snel groeiende gemeenten te compenseren voor hun groei. Dit probleem doet zich ook bij andere objectieve verdeelmodellen voor. Het is daarom van belang te bezien of de oplossing ook in die gevallen soelaas kan bieden.

#### *Conclusie*

Het verbeterde verdeelmodel is naar het oordeel van de Raad op dit moment het best haalbare model. De Raad beveelt aan om per 2005 reeds over te gaan tot volledige invoering van het verbeterde APE-model. Wel is het noodzakelijk jaarlijks het model bij te stellen op basis van het meest actuele niveau van bijstandsuitgaven van de gemeenten.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H van Haeften, secretaris.