

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

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--		Rfv2005056492	26 april 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55808-053	070-426 7232	
drs. B.F. Steur		070-426 7258	
Onderwerp			
Aanpassing verdeelmodel inkomensdeel Wet Werk en Bijstand			

Geachte heer Van Hoof,

Bij brief van 5 april 2005 vraagt u advies aan de Raad voor de financiële verhoudingen over de resultaten van de verdere doorontwikkeling van het verdeelmodel van het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand. U vraagt de Raad tevens naar het oordeel over de verdeelmodellen voor het *werkdeel* van de WWB. Daar zal hij echter in een apart advies op ingaan.

Samenvatting

Het zoeken naar een objectief verdeelmodel voor het inkomensdeel kent een lange voorgeschiedenis. Er liggen nu drie varianten voor een objectief verdeelmodel voor: model APE basis, model nSEOR en model APE-plus. De Raad stelt vast dat het model APE-plus van deze drie modellen het beste scoort op de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten, op de verdelende werking van het model én op de herindelingsbestendigheid. De Raad beschouwt het daarnaast als een pluspunt, dat het model APE-plus voortbouwt op het bestaande verdeelmodel. Daarom oordeelt de Raad positief over het verdeelmodel APE-plus.

De Raad kan instemmen met het vervallen van de maatstaf langdurige bijstandsontvangers ten faveure van het handhaven van een historisch aandeel in de verdeling. De Raad is van mening dat het gerechtvaardigd is historische elementen ook na 2007 onderdeel te laten uitmaken van het verdeelmodel. De juiste verhouding tussen het objectieve en de historische component dient te worden ondersteund door de plausibiliteit van de uitkomst. Hij is verder van mening dat het raadzaam is voorlopig de herverdeeleeffecten ex-ante te beperken tot maximaal 10 procent.

De Raad oordeelt dat op basis van de voorliggende onderzoeken er in eerste aanleg geen bezwaar lijkt te bestaan tegen uitbreiding van de werking van het objectieve verdeelmodel tot gemeenten met meer dan 30.000 inwoners.

Voor gemeenten met een verdeling via historische kosten is de Raad nog steeds van mening dit historisch kostenaandeel te baseren op een meerjarig gewogen gemiddelde, waarbij het laatste jaar voor meer dan de helft meetelt.

Gelet op het verschil in dynamiek van het aantal bijstandontvangers mede als gevolg van de stimulerende werking van de WWB zal ook de komende jaren het model moeten worden aangepast. De parameters moeten worden herschat op basis van de bijstandspopulatie zoals die onder de WWB tot stand zijn gekomen. De Raad wil graag betrokken blijven bij dit vervolgetraject

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 daarvoor een budget waaruit zij de volledige bijstandslasten moeten bekostigen. Over het verdeelmodel van dit budget heeft de Raad reeds eerder geadviseerd en is uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld.

Vorige adviezen

Op 9 mei 2003 en 6 juni 2003 adviseerde de Raad over het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand. Mede naar aanleiding van deze twee adviezen zegde de heer Rutte, destijds staatssecretaris van SZW, een onderzoek naar de doorontwikkeling van deze bekostigingssystematiek aan de Tweede Kamer toe. Dit onderzoek leidde tot een voorstel tot aanpassing van het bestaande verdeelmodel. In mei 2004 heeft staatssecretaris Rutte hierover advies gevraagd aan de Raad. De Raad kwam tot een positief kritisch oordeel over het voorgenomen beleid. Het verbeterde verdeelmodel was naar het oordeel van de Raad op dat moment het best haalbare model. De Raad achtte het wel noodzakelijk het model verder te ontwikkelen en te baseren op aantallen bijstandontvangers zoals die onder de werking van de WWB zijn gerealiseerd. Naar aanleiding van kritiek uit de Tweede Kamer is het model aangepast en heeft u toegezegd te bezien in hoeverre het verdeelmodel voor het inkomensdeel nog verder verbeterd zou kunnen worden.

De resultaten daarvan zijn nu bekend.

Opbouw advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. De Raad gaat in paragraaf 2 in op de verschillende verdeelmodellen voor het inkomensdeel van de WWB. Daarna besteedt de Raad in paragraaf 3 aandacht aan het aandeel langdurig bijstandsonvangers in het verdeelmodel. In de vierde paragraaf komt het overgangsregime richting de objectieve verdeling van het inkomensdeel aan bod. Vervolgens gaat de Raad in paragraaf 5 in op

de uitbreiding van de werkingssfeer van het objectief verdeelmodel van het inkomensdeel. Ten slotte besteedt de Raad in paragraaf 6 aandacht aan de verdeling van het inkomensdeel bij gemeenten onder 40.000 inwoners.

2.

Keuze objectief verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB

2.1

Drie verdeelmodellen

Er liggen nu drie varianten voor een objectief verdeelmodel voor: model APE basis, model nSEOR en model APE-plus. Hieronder komen de drie modellen aan de orde.

– APE basis

Dit model is de geactualiseerde versie van het huidige objectieve verdeelmodel. De actualisatie houdt in dat met behoud van de maatstaven van het huidige verdeelmodel (dus inclusief de maatstaf langdurige bijstandsonvangers 2001) de gewichten zijn herijkt op de uitgaven 2003 en op zo actueel mogelijke waarden van de verdeelmaatstaven.

– nSEOR

Dit model is door SEOR, een onderzoeksinstituut verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het ministerie van SZW, ontwikkeld. De opdracht hield in het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB te verbeteren. Dit mede naar aanleiding van kritiek uit de Tweede Kamer op bepaalde onderdelen van het huidige APE-model. In het nSEOR-model zijn de maatstaven voor centrumfunctie en stedelijkheid weggelaten. In plaats daarvan hebben drie maatstaven (allochtonen, arbeidsongeschikten en lage inkomens) een gewicht dat afhankelijk is van de bevolkingsomvang. Daarnaast introduceert SEOR ook de maatstaf huurwoningen en de maatstaf banen industrie, landbouw en visserij (op COROP-niveau). Verder wordt de maatstaf banengroei vervangen door de maatstaf banengroei industrie landbouw en visserij.

– APE-plus

Dit model beoogt de herindelingsbestendigheid van het huidige model te verbeteren en tegemoet te komen aan andere kritiekpunten op het model. Het model is mede ingegeven door de bevindingen van het plausibiliteitonderzoek naar de herverdeeleffecten van de verdeelmodellen. De belangrijkste verschillen met het huidige objectieve verdeelmodel betreffen:

- De vervanging van de maatstaf Omgevingsadressendichtheid maal woningen (OAD*won) door de maatstaf inwoners in stedelijk gebied, uitgedrukt in procenten van het totale aantal inwoners.
- De vervanging van regionaal klantensurplus door het relatief regionaal klantenpotentieel (regionaal klantenpotentieel per 100 inwoners).

- De vervanging van de maatstaf Banen handel horeca schoonmaak door Banen handel horeca (vanwege gebleken onbetrouwbaarheden in de meting banen schoonmaak) en gebruik van nieuwe gegevens voor de Banengroei.
- De toevoeging van de maatstaf huurwoningen en de maatstaf netto arbeidsparticipatie van vrouwen (op COROP-niveau).

2.2

Criteria en afweging

Voor een keuze van het objectief verdeelmodel van het inkomensdeel spelen verschillende criteria een rol. Vastgesteld is dat niet aan alle criteria tegelijk volledig voldaan kan worden, omdat ze onderling strijdig kunnen zijn. Toepassing van de criteria betekent dat bij de vormgeving van het verdeelmodel niet alleen econometrische overwegingen een rol spelen, maar ook bestuurlijke afwegingen ten aanzien van transparantie en herindelingsbestendigheid.

Thans liggen drie modellen voor; het huidige verdeelmodel (APE-basis), het alternatieve model van SEOR en het alternatieve model van APE (APE-plus). In onderstaand overzicht is een eerste kwalitatieve weging van de modellen weergegeven, die door u is opgesteld.¹

 criterium	 APE-basis	 SEOR	 APE-plus
Plausibiliteit van de verdeelkenmerken	+/-	+	+
Transparantie van het model	+	+	+
Stabiliteit van het model over de tijd	+/-	+	+
Omvang van de herverdeeeffecten	+/-	+	++
Actualiteit van de verdeelkenmerken	+	+	+/-
Herindelingsbestendigheid	-	+	++
Plausibiliteit herverdeeeffecten	+/-	+/-	+

Het door SEOR voorgestelde alternatieve verdeelmodel wordt in de meeste opzichten beter beoordeeld dan het huidige model (aangeduid als APE-basis). Bij de behandeling van het verdeelmodel WWB 2005 (APE-basis) in de Tweede Kamer kwamen de plausibiliteit van de herverdeeeffecten en de verdelende werking naar voren als belangrijke criteria. Uit bovenstaand overzicht blijkt dat het model APE-plus op beide criteria beter scoort dan het APE-basis model én het SEOR-alternatief. Ook waar het de herindelingsbestendigheid betreft scoort dit model beter. Bij herindelingsbestendigheid gaat het vooral om de effecten die optreden als met name kleine gemeenten als samenwerkingsverband ook een budget krijgen op basis van het objectieve verdeelmodel.

¹ Adviesaanvraag van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, d.d. 5 april 2005.

De Raad meent dat de beoordeling niet op alle onderdelen gebaseerd is op harde criteria. De transparantie en plausibiliteit van de verdeelkenmerken van het huidige model worden door de Raad zeker niet minder beoordeeld dan het SEOR-model. In zijn eerdere adviezen heeft de Raad er met nadruk op gewezen de omvang van de herverdeeleeffecten geen goed beoordelingscriterium te vinden. Een zekere mate van herverdeling wordt juist beoogd. De Raad acht ‘Omvang van de herverdeeleeffecten’ dan ook een oneigenlijk criterium. Het is wel van groot belang dat de herverdeeleeffecten plausibel gemaakt kunnen worden. Hoewel in technische zin er wel kanttekeningen te plaatsen zijn bij het APE-plus model beschouwt de Raad het model APE-plus wel als een verbetering van het bestaande APE-model en het SEOR-alternatief. De Raad wil bij het model APE-plus nog wel opmerken, dat de aanpassingen in het aangepaste veelal technische correcties zijn, die niet altijd een even duidelijke inhoudelijke onderbouwing hebben. Dit is zeker nog een aandachtspunt bij de verdere ontwikkeling van het model omdat dit mede bijdraagt aan het draagvlak voor het verdeelmodel.

De Raad is van mening dat het model APE-plus van deze drie modellen het beste scoort op de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten, op de verdelende werking van het model én op de herindelingsbestendigheid. Daarnaast beschouwt de Raad het als een pluspunt, dat het model APE-plus voortbouwt op het bestaande verdeelmodel. Daarom oordeelt de Raad positief over het verdeelmodel APE-plus.

3. Aandeel langdurig bijstandsontvangers

In zijn advies van 6 juni 2003 over het verdeelmodel van het inkomensdeel van de WWB heeft de Raad aangegeven dat het opnemen van de variabele ‘Aantal bijstandsontvangers’ de uitkomsten van het verdeelmodel ten goede zou komen. Het belangrijkste argument daarvoor was dat een belangrijk deel van de bijstandspopulatie voor een gemeente min of meer als een gegeven moet worden beschouwd. Op dat gedeelte kan een gemeente, naar het oordeel van de Raad, beleidsmatig weinig invloed uitoefenen. Naar aanleiding daarvan hebben de onderzoekers vorig jaar de variabele *Aandeel langdurig bijstandsontvangers (ALB2001)*² in het objectief verdeelmodel WWB 2005 opgenomen. Dit heeft er toe geleid dat de herverdeeleeffecten afnamen, en dat de uitkomsten een zekere mate van plausibiliteit hadden. In het advies van 3 juni 2004 beoordeelde de Raad dit, gegeven de uitgangspunten, als een duidelijke verbetering van het verdeelmodel.

De Tweede Kamer gaf echter aan dat zij deze variabele liever niet opgenomen zag, maar is uiteindelijk wel akkoord gegaan, onder voorwaarde van halvering van het gewicht. Handhaving van deze component leidt er toe dat historische kosten een rol blijven spelen in het objectieve model. Het karakter van de variabele roept ook bij u de

² Dit betreft het aantal bijstandontvangers dat in het jaar 2001 meer dan vier jaar bijstand heeft ontvangen.

vraag op in hoeverre het gerechtvaardigd is gemeenten die in het verleden weinig aan uitstroombestemming hebben gedaan hiervoor te belonen. Bovendien is de vraag welke aansluiting deze historische variabele heeft met de huidige verdeling van bijstandslasten. U vond het opnemen van deze variabele met het oog op de verdelende werking toen gerechtvaardigd omdat deze is vastgesteld op een datum voorafgaand aan de ingang van de gedeeltelijke budgettering van de bijstand onder regime van de toenmalige Wet Financiering Abw c.s. (ook wel: Fonds Werk en Inkomen) en deze groep voor de huidige generatie bestuurders als een objectief gegeven kon worden beschouwd.

U bent, met de Tweede Kamer, van mening dat deze variabele niet structureel deel moet uitmaken van de verdeelsystematiek. Op dit moment laat u nog nagaan in welke mate deze variabele nog tijdelijk een rol zou moeten spelen. Uit de doorontwikkeling van het verdeelmodel blijkt dat er ook andere manieren zijn om de verdelende werking te optimaliseren die het nadeel van het opnemen van deze variabele veel minder kennen. U denkt er daarbij aan het historisch kostenaandeel nog een rol te laten spelen in de verdeling en/of de ex-ante inperking van herverdeeleffecten.

De Raad is met u van mening dat de maatstaf langdurig bijstandontvangers (ook wel aangeduid als granieten voorraad) een weinig elegante oplossing is. De verwachting van de Raad was dat de verklarende werking in de loop van de tijd ook zal afnemen. Wel geeft de maatstaf weer dat een deel van de bijstandpopulatie moeilijk door gemeentelijk beleid te beïnvloeden is. Vergroting van het historisch aandeel heeft, volgens de Raad, dezelfde uitwerking.

De Raad is van mening dat een deel van de bijstandpopulatie moeilijk door gemeentelijk beleid te beïnvloeden is. Dit gegeven dient terug te komen in het verdeelmodel van het inkomensdeel van de WWB. De Raad kan daarom instemmen met het vervallen van de maatstaf langdurige bijstandsonvangers ten faveure van het handhaven of vergroten van een historisch aandeel in de verdeling.

4.

Overgangsregime richting objectieve verdeling van het inkomensdeel

Het voornemen was om in 2005 over te gaan op een verdeling gebaseerd op basis van een objectief aandeel 73% en een historisch aandeel van 27%. In het objectief aandeel was een maatstaf langdurig bijstandsonvangers met een gewicht van 37% opgenomen. Het gaat hierbij om mensen waarvoor het uitstroomperspectief zeer laag is. De groep is als volgt gedefinieerd: het aantal mensen dat op 31-12-2001 ten minste vier jaar een bijstandsuitkering genoot. De overige 63% zou worden verdeeld via de andere maatstaven van het objectieve verdeelmodel. Naar aanleiding van kritiek van de Tweede Kamer is het aandeel van de maatstaf langdurige bijstandontvangers echter gehalveerd.

U zegde toe te bezien in hoeverre het verdeelmodel voor het inkomensdeel nog verbeterd zou kunnen worden.

In zijn brief van 14 mei 2004 heeft staatssecretaris Rutte gesteld, dat in 2006 voor het laatst sprake zou moeten zijn van het toepassen van historische kostenaandelen in de verdeling van de budgetten voor grote gemeenten (meer dan 60.000 inwoners). In 2007 zou er dan sprake zijn van een volledig objectieve verdeling voor deze groep gemeenten. Conform de eerder uitgesproken intentie en de wens van de Tweede Kamer, heeft u de voorkeur om in 2007 het inkomensdeel volledig objectief te verdelen. In het jaar 2006 kan het objectief verdeelmodel dan als overgangssituatie nog worden aangevuld met historisch bepaalde elementen. De Raad stelt vast dat bij de eerdere toezegging om per 2007 volledig objectief te verdelen er wel rekening mee werd gehouden dat in het objectieve deel een historische component zat in de vorm van de maatstaf langdurige bijstandontvangers (ALB2001). Deze komt nu in uw voorstellen geheel te vervallen.

Als alternatief voor historische elementen stelt u daarom voor de ex-ante inperking van herverdeeeffecten voorlopig te handhaven. Bij de behandeling van het verdeelmodel WWB 2005 bestond immers het voornemen in 2006 een begin te maken met de afbouw van de ex-ante inperking van de herverdeeeffecten. U overweegt nu de ex-ante inperking op het huidige niveau van 10% te handhaven en zich bij de afbouw van de historische elementen vooral te richten op de variabele ALB2001 en het historisch kostenaandeel. Dit vormt naar uw opvatting een meer precieze manier dan de voorgaande twee methoden om de extreme effecten van het objectief verdeelmodel te mitigeren. Deze methode werkt gericht, waardoor historische kosten niet over de volle breedte van gemeenten toegepast worden met de mogelijk ongewenste effecten die dit meebrengt.

De Raad wees in zijn advies van 6 juni 2004 reeds op het belang de herverdeeeffecten ex-ante voorlopig nog te beperken tot maximaal 10 procent. De Raad beseft dat dit een inperking van de werking van het objectief verdeelmodel betekent. Als de doelstelling louter is het beperken van herverdeeeffecten voldoet een ex-ante beperking van de herverdeeeffecten. Op grond van een meer beleidsmatige beoordeling heeft een beperkt historisch aandeel voordelen. Hiermee wordt een zekere vertraging ingebouwd waardoor een gemeente met een effectief uitstroombesluit niet direct haar voordeel ziet afgeroomd

Door het wegvallen van historische aandelen zullen waarschijnlijk meer gemeenten te maken krijgen met een grotere herverdeling dan 10%. De Raad is van mening dat de ex-ante beperking in ieder geval nodig is totdat het model gebaseerd is op aantallen bijstandontvangers van na de inwerkingtreding van de WWB. Indien deze drempel te snel wordt afgeschaft, ontstaat mogelijk een ongewenste toeloop op de aanvullende voorziening. Deze toeloop zou veel onderzoek vergen op microniveau bij de gemeenten met een tekort, terwijl de oorzaak van een beroep op de aanvullende uitkering eigenlijk

ingegeven is door imperfecties van het verdeelmodel. Het is daarom beter eerst verbeteringen in het verdeelmodel aan te brengen vóórdat tot afschaffing van de ex-ante beperking van de herverdeeeffecten wordt overgegaan. Verbeteringen van het verdeelmodel zouden ertoe moeten leiden dat extreme herverdeeeffecten beperkt blijven tot uitzonderlijke gevallen. Indien gemeenten als gevolg daarvan een beroep doen op de aanvullende uitkering zullen zij dan alsnog aannemelijk moeten maken waarom zij ondanks efficiënt en effectief bijstandsbeleid niet uitkomen met het beschikbare budget.

De Raad is van mening dat het gerechtvaardigd is historische elementen ook na 2007 onderdeel te laten uitmaken van het verdeelmodel. De juiste verhouding tussen het objectieve en de historische component dient te worden ondersteund door de plausibiliteit van de uitkomst. Hij is verder van mening dat het raadzaam is voorlopig de herverdeeeffecten ex-ante te beperken tot maximaal 10 procent.

5.

Uitbreiden van de werkingsfeer van het objectieve model I-deel

Met de WWB krijgen de gemeenten boven de 60.000 inwoners een genormeerd bijstandsbudget gebaseerd op objectieve verdeelfactoren en een historisch aandeel dat langzaam afneemt. Gemeenten beneden de 40.000 inwoners ontvangen een budget gebaseerd op basis van historische aandelen. Voor gemeenten tussen de 40.000 en de 60.000 inwoners geldt een mengvorm.

Uitbreiden van de werkingsfeer van het objectieve model naar gemeenten onder de 40.000 inwoners is aangekondigd als beleidsvoornemen in de brief van staatssecretaris Rutte. Het SEOR-onderzoek *Inventarisatie verbetermogelijkheden objectief verdeelmodel WWB* laat zien dat de gemiddelde herverdeeeffecten voor de groep gemeenten met 30.000 – 40.000 inwoners niet in grote mate afwijken van de grotere gemeenten. Op dit moment laat u nog nagaan of voor het model APE-plus hetzelfde geldt. Belangrijk daarbij is dat ook de parameters worden geschat op basis van de uitgebreide groep van gemeenten.

De Raad oordeelt dat op basis van de voorliggende onderzoeken er in eerste aanleg geen bezwaar lijkt te bestaan tegen uitbreiding van de werking van het objectieve verdeelmodel tot gemeenten met meer dan 30.000 inwoners.

6.

Verdeelmodel inkomensdeel kleine gemeenten (volledig historisch kostenaandeel)

Het heeft uw voorkeur om voor de groep gemeenten waar het objectief verdeelmodel in het geheel nog niet van toepassing is (minder dan 40.000 inwoners), dit in de toekomst wel toe te passen. Zoals onder het vorige punt is aangegeven wordt op dit moment

bezien of het objectief verdeelmodel ook (gedeeltelijk) kan worden toegepast voor de gemeenten met 30.000-40.000 inwoners.

Voor de gemeenten die (voorlopig) nog geen budget krijgen op basis van het objectieve verdeelmodel zal de verdeling nog op basis van historische kostenaandelen plaatsvinden. Echter, bij de toepassing hiervan in de praktijk doen zich situaties voor waarbij de budgetten niet aansluiten bij de kosten die de gemeente in het desbetreffende jaar zal hebben. Dit is met name het gevolg van de sterkere fluctuaties in historische kosten in kleine gemeenten onder andere door incidentele terugontvangsten (bijvoorbeeld als gevolg van ten onrechte verstrekte bijstand of van verstrekte krediethypotheek). De Raad heeft in zijn adviezen al meerdere malen op deze sterke fluctuaties gewezen. Hoewel het niet het oogmerk van de WWB is om aan te sluiten bij de *werkelijke* kosten acht u het wel wenselijk alternatieven te bezien die een minder grote afwijking van jaar op jaar tot gevolg hebben. U bent van mening dat dat bereikt zou kunnen worden óf door bij het bepalen van het historisch kosten aandeel de terugontvangsten die deze gemeenten hebben niet te verrekenen met de uitgaven óf door het historisch kostenaandeel op een meerjarig gemiddelde te baseren. Beide opties dragen bij aan een stabiel budgetpatroon over de jaren heen. In zijn advies van 6 juni 2003 beval de Raad al aan het historisch kostenaandeel te baseren op een meerjarig gewogen gemiddelde, waarbij het laatste jaar voor meer dan de helft meetelt.

De Raad is nog steeds van mening het historisch kostenaandeel te baseren op een meerjarig gewogen gemiddelde, waarbij het laatste jaar voor meer dan de helft meetelt.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer G.A. van Nijendaal, plaatsvervangend secretaris