

Vergaderjaar 2004–2005

28 870

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

Nr. 139

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 juli 2005

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 15 juni 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **de brieven d.d. 9 en 26 mei 2005 inzake de verdeelmodellen Wet werk en bijstand (28 870, nrs. 134 en 135);**
- **de brief d.d. 10 juni 2005 over voorstellen verdeelsystematiek WWB 2006 (28 870, nr. 136)**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66) vindt het lovenswaardig dat met een nieuw verdeelmodel WWB wordt gestreefd naar bekostiging van de bijstands-uitgaven op grond van objectieve factoren. Het verdeelmodel roept echter nog de nodige vragen op, zo blijkt ook uit reacties van een aantal G27-gemeenten. Hoe is het mogelijk dat de herverdelingseffecten voor gemeenten uiteenlopen van – 32% tot + 46%? Verder is het de vraag waarom de percentages voor historisch en APE-plus zo uiteenlopen bij sommige gemeenten. Kan de staatssecretaris hier een heldere verklaring voor geven? Het is goed dat er prikkels zijn ingevoerd voor de uitvoering van de WWB, maar de verdeling moet wel gelijkwaardig en doorzichtig zijn.

In het verdeelmodel wordt uitgegaan van de COROP-regio's (Coördinatie-commissie regionaal onderzoeksprogramma). Met name in grote COROP-gebieden kunnen er enorme verschillen zijn in de sociale en economische situatie in de gemeenten. Is daar rekening mee gehouden? Hoe kan verklaard worden dat er zeer grote verschillen zijn tussen buurgemeenten, bijvoorbeeld in de regio Midden-Holland? Waarom scoren de grensregio's Groningen, Twente, Arnhem en Limburg negatief en andere regio's, zoals Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Eindhoven, positief? Is er in dit verband rekening gehouden met historische factoren, zoals de mijnsluiting in Limburg of de sluiting van textielbedrijven in Twente? De Universiteit Twente concludeert na onderzoek dat de gebruikte methodiek niet overtuigt, omdat vooraf geen hypotheses zijn geformuleerd en getoetst. Voorts zou de centrale aannahme fundamenteel onjuist zijn, omdat alleen gekeken is naar het gemeentelijk beleid als verklaring voor

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), voorzitter, Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF) en Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer-Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Nijs (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF) en Schippers (VVD).

uitschieters en niet naar sociaal-economische factoren. Tot slot stelt de universiteit dat naar de gewenste conclusie toe is geredeneerd. Is dit rapport bij de staatssecretaris bekend? Zo ja, wat is zijn reactie hierop? Zo nee, wil hij het lezen en er vervolgens schriftelijk opreageren?

De heer **Weekers** (VVD) is voorstander van een objectief verdeelmodel op grond waarvan gemeenten zo veel geld krijgen dat zij de taken die zij in het kader van de WWB hebben, adequaat kunnen uitvoeren. Het thans voorliggende model voor het I-deel (inkomensdeel) is aanmerkelijk beter dan het model dat vorig jaar voorlag, zij het dat ook dit model nog leidt tot onverklaarbare verschillen tussen de gemeenten op het vlak van de bijstand. Het verdient daarom aanbeveling om het verdeelmodel net als dat van het gemeentefonds periodiek tegen het licht te houden en mogelijke verbeteringen aan te brengen.

Een aantal gemeenten ondervindt nog steeds negatieve herverdeeleffecten, terwijl hun beleid en hun sociale diensten wel goed georganiseerd zijn. Aangezien aan elk model voor- en nadelen kleven, zal voor deze gemeenten een oplossing gezocht moeten worden in mitigering van de bandbreedtes. Gemeenten die echt in de problemen komen, zouden bij de toetsingscommissie moeten kunnen aankloppen voor compensatie van het niet verklaarbare gat dat als gevolg van het objectieve verdeelmodel in de gemeentebegroting ontstaat. Er moet dan echter wel een hardheidsclausule ontwikkeld worden op grond waarvan duidelijk is welke toetsingscriteria gehanteerd worden en hoe bepaald wordt of het beleid en de sociale dienst van zo'n gemeente op orde zijn. Een nadeel is dat deze gemeenten pas later weten wat hun exacte budget is. Ook mag er geen sprake zijn van al te veel overheidsbemoeienis, want dat druist in tegen de decentralisatiegedachte. Hoe denkt de staatssecretaris over deze ex-postbenadering? Mocht dit niet mogelijk zijn, dan kan de oplossing gezocht worden in het ex-anteherverdeeleffect. Dit zou afgebakend moeten worden op een percentage tussen vijf en tien. In 2006 zou begonnen kunnen worden met 7%, waarna het in de jaren daarna zou moeten oplopen tot 10%. Wellicht zijn er goede andere oplossingen denkbaar. Het door de VNG voorgestelde percentage van drie tot vijf leidt echter tot te veel aftopping, terwijl het verdeelmodel gemeenten er juist toe moet prikkelen om een zo goed mogelijk beleid te voeren op het punt van de bijstand.

De heer **Bruls** (CDA) vindt dat de WWB de gemeenten een goede kans biedt om te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van de bijstand en het realiseren van de uitstroom van mensen naar werk. De gelden uit het Fonds werk en inkomen moeten zo rechtvaardig mogelijk over de gemeenten verdeeld worden, maar herverdeeleffecten zijn niet te voorkomen. Op zichzelf is dat evenwel geen probleem want als de verdeelmodellen adequaat werken, krijgen alle gemeenten voldoende budget voor zowel het I-deel als het W-deel (werkdeel). Inmiddels wordt er twee jaar hard gewerkt aan verbetering van de verdeelmodellen. De staatssecretaris stelt voor om voor het I-deel vanaf 2006 het APE-plusmodel te hanteren. De Raad voor de financiële verhoudingen staat hier ook positief tegenover, vooral vanwege de plausibiliteit van de herverdeeleffecten en de verdelende werking. De heer Bruls kan hiermee instemmen, maar wil nog wel weten wat de essentiële verschillen zijn tussen het APE-plus-model en het SEOR-model. Het objectieve verdeelmodel APE-plus kan 75% van de onvermijdelijke herverdeeleffecten adequaat verklaren, terwijl de plausibiliteit van het enige alternatief, een historische verdeling, slechts 50% is. Wel is het nog de vraag wat de staatssecretaris bedoelt met «100% historisch». Dit neemt overigens niet weg dat de herverdeeleffecten nog aanzienlijk zijn. Bij een volledige en onbegrensde toepassing van het verdeelmodel gaat bijna 40% van de

gemeenten er meer dan 10% in inkomen op achteruit of vooruit. Wat vindt de staatssecretaris van dit hoge percentage?

In het onderzoek dat de Universiteit Twente op verzoek van Enschede en enkele andere gemeenten heeft gedaan, wordt kritiek geuit op het plausibiliteitsonderzoek. Zo wordt de aanwezigheid van een bedrijfsverzamelgebouw aangemerkt als teken van een goede poortwachtersfunctie, maar het is de vraag of dat een doorslaggevende factor is bij de verdeling van het bijstandsbudget. Met de term «plausibiliteitsonderzoek» wordt trouwens al aangegeven dat er nooit sprake kan zijn van 100% zekerheid. Wat zijn overigens de effecten van het in de rekensystematiek hanteren van een compartimentering tussen diverse groepen gemeenten? Indeling van gemeenten bij elkaar op basis van inwonertallen lijkt in ieder geval beter dan indeling in bijvoorbeeld de G4.

Al met al moet geconcludeerd worden dat het APE-plus-model het best werkbaar is. Te grote herverdeeleffecten moeten echter wel ingedamd worden. Een bandbreedte van +/- 10% en beëindiging van de herverdelingsregeling in 2007 is echt te kort door de bocht. Het is ook bijna niet doenlijk om de hele slag in het begrotingsjaar 2006 te maken. Er zou een aftopping moeten plaatsvinden op +/- 5% en het surplus tot +/- 10% zou gelijkelijk verdeeld moeten worden over het Rijk en de gemeenten. Hierdoor worden gemeenten blijvend geprikkeld om hun budgetten op orde te krijgen. De zaak moet wel plausibel blijven en er moet ook oog zijn voor de snelle groeiers, gemeenten waar het bijstandsbestand fors groeit. Hoe ziet de staatssecretaris de positie van de snelle groeiers? Overigens vindt de heer Bruls dat de herverdelingsregeling voor het I-deel net als die voor het W-deel tot 2011 moet doorlopen.

Het verdeelmodel voor het W-deel voorziet in een goede aanpak. Door een overgangstraject van zeven jaar kunnen de gevolgen van historisch gegroeide verschillen in gesubsidieerde arbeid opgevangen worden. Gesubsidieerde arbeid moet echter niet in de criteria opgenomen worden, omdat de verdeling op dat vlak in het verleden weinig objectief was. Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) en ANW'ers zouden hier wel in opgenomen kunnen worden, maar dat heeft nauwelijks invloed op de verdeling. Daarom verdient het uit een oogpunt van transparantie de voorkeur om die groepen niet toe te voegen aan het verdeelmodel. De thans voorgestelde variant 2a van het verdeelmodel doet enerzijds recht aan de relatief grotere groei van het aantal bijstandsgerechtigden in kleinere gemeenten en anderzijds aan de relatief intensieve reïntegratietask van grootstedelijke gebieden. Wil de staatssecretaris nog wel bekijken hoe de negatieve consequenties van deze variant voor de snelle groeiers ondervangen kunnen worden? Tot slot vraagt de heer Bruls om in het kader van de ontwikkeling van andere verdeelmodellen, bijvoorbeeld voor de WMO en het gemeentefonds, te onderzoeken of er voor bepaalde gemeenten geen sprake is van een ongewenste cumulatie van effecten. Bepaalde kenmerken komen namelijk nogal eens terug in de verschillende modellen.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) betwijfelt of zij kan instemmen met de voorliggende verdeelmodellen. Bijstandsgerechtigden moeten nu eenmaal hun uitkering kunnen krijgen en aan werk geholpen kunnen worden, zonder dat hun gemeente in de problemen geraakt. Over het principe van het objectieve verdeelmodel waarmee de budgetten voor de bijstandsuitkeringen over de gemeenten worden verdeeld, bestaat niet veel verschil van mening: gemeenten moeten maximaal worden geprikkeld om zo veel mogelijk mensen uit de bijstand te activeren c.q. weer aan het werk te helpen. De WWB bevat deze prikkel echter ook al, doordat gemeenten die veel bijstandsgerechtigden herbergen, uit eigen zak moeten bijbetalen terwijl gemeenten die veel mensen laten uitstromen, de winst mogen houden. De vraag is hoeveel startgeld de gemeenten krijgen om een goed en adequaat beleid te voeren. Er moet een objectieve

verdeelsleutel komen vergelijkbaar met die voor het gemeente- en provinciefonds. De thans voorliggende modellen zijn op papier misschien wel plausibel, maar in de praktijk kan dat tegenvallen. Op basis van de analyse door APE van het APE-model concludeert de staatssecretaris dat dit een goed model is, maar ook de effecten hiervan voor de gemeenten lopen uiteen van - 32% tot + 45%. Kan hij die verschillen nader verklaren en een goede onderbouwing geven van zijn keuze? Waarom leidt het APE-plus-model er bijvoorbeeld toe dat gemeenten als Gouda, Almelo en Leiden bij de verdeling vele procenten en tientallen miljoenen euro's moeten inleveren? Wat is de reden voor de explosieve groei van het budget van gemeenten als Deventer, Epe en Alphen aan de Rijn? Is dit uit te leggen aan de individuele gemeenten en kan ook worden aangegeven welke factoren op gemeentelijk niveau hieraan ten grondslag liggen? Er moeten ook vraagtekens geplaatst worden bij de snelle invoering van het nieuwe verdeelmodel. Van gemeenten kan niet gevraagd worden om binnen een jaar 10% van hun bijstandsbudget in te leveren en dit op hun begroting te verwerken en om over twee of drie jaar een derde van hun budget in te leveren. Een groot deel van de bijstandspopulatie van gemeenten komt namelijk niet zo maar aan het werk, hetgeen bevestigd wordt door Divosa in de evaluatie van de WWB. Als bijstandsgerechtigden al aan het werk komen, gebeurt dat zeker niet van de ene op de andere dag. De mensen die nu nog in de bijstand zitten, behoren namelijk tot de zogeheten granieten voorraad. De gemeenten moeten dus voldoende middelen hebben om die mensen naar een betaalde baan te begeleiden. De herverdeeleffecten moeten niet evenredig verdeeld worden over een bandbreedte van +/- 10%, maar over een bandbreedte van +/- 5%. Ook de VNG geven hier de voorkeur aan. Verder zou er gekozen moeten worden voor een geleidelijke invoering van het nieuwe verdeelmodel om gemeenten in staat te blijven stellen om mensen in de bijstand te activeren en te reïntegreren. Als er al voor gekozen gaat worden om gemeenten een fors lagere bijdrage te geven, moeten gemeenten op zijn minst een aantal jaren de tijd krijgen om zich hierop voor te bereiden. Verder zou, wanneer verlaging van de budgetten overwogen wordt, ook objectief gekeken moeten worden naar de mogelijkheden van individuele gemeenten en de regionale sociaal-economische omstandigheden. Waarom kiest de staatssecretaris trouwens voor invoering ineens voor het I-deel, terwijl hij voor het W-deel een invoeringstermijn van vijf jaar hanteert? Voor het I-deel zou dezelfde invoeringstermijn moeten gelden. Tot slot merkt mevrouw Van Gent op dat nuggers en ANW'ers ook in het verdeelmodel opgenomen zouden moeten worden.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) merkt op dat er al twee jaar wordt gewerkt aan verbetering van het verdeelmodel voor de WWB. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft inmiddels aangegeven dat het APE-plus-model de voorkeur verdient omdat dit de minste nadelen vertoont. Waarom wordt er niet gekozen voor een verdeelsystematiek, met name voor het I-deel, conform die voor het gemeentefonds? Ook het APE-plus-model leidt tot forse herverdelingsverschillen en die worden nog steeds niet voldoende gerechtvaardigd door de plausibiliteitstoets. Na ampele afweging heeft mevrouw Noorman evenwel besloten om toch maar in te stemmen met het APE-plus-model, zij het dat het nog wel verder verbeterd moet worden. Het mag namelijk niet zo zijn dat 15 van de 27 grote gemeenten erop achteruitgaan. Het onderzoek van de Universiteit Twente geeft echter ook niet duidelijk aan dat niet voor het APE-plus-model gekozen moet worden.

Uit de doorrekening op basis van 2004 blijken de effecten van het APE-plus-model iets minder ongunstig uit te pakken voor de grote gemeenten, zij het dat er nog uitschieters zijn. Er moet dan ook nog verder gesleuteld worden aan de plausibiliteit. Voorts moeten de herverdeeleffecten nog wat meer gematigd worden. Sommige gemeenten zullen er

hierdoor wat minder bij krijgen, maar dat is inherent aan herverdelen. Aangezien de groeigemeenten via de herijking van het cluster bijstand en zorg in het gemeentefonds al enigszins gecompenseerd worden voor de uitvoeringskosten, moet er ook geen groeifactor in het verdeelmodel worden opgenomen. De herverdeeffecten moeten in het kader van de gewenning evenwel conform het advies van de VNG afgetopt worden op +/- 5%. De suggestie om het surplus tot +/- 10% gelijkelijk te verdelen tussen Rijk en gemeenten, zou vervolgens in 2007 opgepakt kunnen worden.

De granieten voorraad aan bijstandsgerechtigden is voor veel gemeenten een frustratie. Divosa stelt dat de helft van het aantal bijstandsgerechtigden waarschijnlijk niet aan werk geholpen kan worden, maar de heer Muffels, hoogleraar in Tilburg, meent op basis van onderzoek dat dit voor ongeveer een derde van het aantal bijstandsgerechtigden geldt, hetgeen aannemelijker lijkt. Er zijn namelijk nog vele ontwikkelingen gaande bij de gemeenten om bijstandsgerechtigden beter te mobiliseren, zoals meer investeringen in scholing. Het begrip «granieten voorraad» zou dan ook niet meer gehanteerd moeten worden in dezen, ook al zullen de maatregelen niet voor alle mensen effect hebben, zeker niet op korte termijn. Wel moet de betrouwbaarheid van het verdeelmodel verbeterd worden.

Bij de verdeling van het W-deel wordt nog steeds geen rekening gehouden met probleemcumulatie. Het verdeelmodel wordt wel gecorrigeerd naar het aantal hoog- of laaggeschoolde mensen, maar niet naar de afstand tot de arbeidsmarkt terwijl dat een zeer complexe factor is. Verder wordt er geen rekening gehouden met zaken als het niet hebben van een startkwalificatie, taalachterstand, verslaafden, dak- en thuislozen en arbeidsgehandicapten. Deze zaken vragen echter veel investeringen van gemeenten. Verder zouden ook de nuggers in het verdeelmodel opgenomen moeten worden. Het verdeelmodel voor het W-deel is ook niet acceptabel omdat het voor een aantal grote gemeenten een enorme inkomensdaling tot gevolg heeft, terwijl andere gemeenten die relatief weinig problemen hebben, hierdoor juist gigantisch veel meer geld krijgen. Hier moet dus echt verbetering in gebracht worden, voordat het geïntroduceerd kan worden.

De Kamer heeft onlangs ingestemd met de herijking van de clusters bijstand en zorg. Verder is de bevrozing van de uitvoeringskosten van de bijstand ongedaan gemaakt en is besloten om met een voortschrijdend driejaarlijks gemiddelde te werken. Daarmee is echter impliciet ook gekozen voor een bezuiniging van € 80 mln. op het uitvoeringsbudget van de bijstand. Dat is niet terecht omdat de uitvoeringskosten van de WWB relatief hoog zijn, bijvoorbeeld omdat er meer intensieve contacten met cliënten nodig zijn en de uitvoeringskosten van de bijzondere bijstand er niet in zitten. Daarom moet de staatssecretaris op korte termijn met de minister van BZK die component in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds die de uitvoeringskosten van de WWB betreft, herijken op basis van de huidige uitvoeringspraktijk en hier de reële kostprijs aan koppelen.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** herhaalt dat de WWB heeft geleid tot grote verbeteringen ten opzichte van het verleden, bijvoorbeeld op het punt van fraude en handhaving en het aan het werk helpen van mensen. Aangezien uit onderzoek van Divosa blijkt dat de helft van de gemeenten meent dat er nog geen cultuuromslag heeft plaatsgevonden bij hun sociale dienst, zijn er met de WWB dus nog veel meer verbeteringen te realiseren. Met name het I-deel van de WWB bevat veel prikkels voor gemeenten om te bevorderen dat bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk uitstromen naar regulier werk, en die mogen natuurlijk niet geneutraliseerd worden. Het budget

van het W-deel is bedoeld om een en ander te organiseren. Dit deel kent geen prikkels en is gebaseerd op de zwaarte van de reïntegratietaak. Het afgelopen jaar is veel met de Kamer gesproken over de verdeel-systematiek en zijn vele kanttekeningen van de Kamer verwerkt in de voorliggende voorstellen. Ingevolge deze hele operatie moet het budget herverdeeld worden, hetgeen ertoe leidt dat sommige gemeenten nu meer en andere minder geld krijgen. Voor een deel was dit ook het doel van de WWB. Aangezien de budgetten voor het W-deel beter zijn afgestemd op de zwaarte van de reïntegratietaak van individuele gemeenten, zullen daar verschuivingen in optreden. De herverdeeeffecten in het I-deel zijn voor een belangrijk deel te verklaren door verschillen in objectieve omstandigheden, maar ook door de beleids- en uitvoeringspraktijk zoals die bij gemeenten tot stand is gekomen.

De voorliggende voorstellen zijn het afgelopen jaar in een zeer zorgvuldig proces gerealiseerd. Mede met behulp van de door de Kamer aangereikte handvatten, is een traject gestart om tot verbetering van de verdeel-systematiek te komen. Er is diverse malen overleg gevoerd met VNG en Divosa en ook individuele gemeenten en experts van buiten zijn hierbij betrokken. De conclusie van dit hele traject is dat de goede weg gevolgd wordt en dat er eigenlijk geen goed alternatief is voor objectief verdelen. De keuze voor het objectieve verdeelmodel, zoals dat thans voorligt, wordt door een meerderheid van de betrokkenen en de Kamer gedeeld. Ook dit model is nog niet tot in ieder detail perfect, maar het is veel beter dan wat er lag. Er is sprake van verdieping op het punt van de plausibiliteit en het model wordt beter onderbouwd. Het model zal de komende tijd echter nog verder verbeterd moeten worden, mede in overleg met de Kamer.

De staatssecretaris is bij brief inhoudelijk ingegaan op het onderzoek van de Universiteit Twente. Aan dat onderzoek lijken nogal wat misverstanden ten grondslag te liggen. Er worden bijvoorbeeld enorme percentages genoemd bij de herverdeeeffecten, maar die blijven binnen een bandbreedte van +/- 10%. Bovendien kunnen gemeenten bij de toetsingscommissie aankloppen als er sprake is van grote tekorten verschillen. De plausibiliteit is onderbouwd in het rapport van APE dat op 10 maart naar de Kamer is gestuurd, en er kon dus al eerder dan vanaf 9 mei over de plausibiliteit gedebatteerd worden. De keuze van het verdeelmodel moet op algemene criteria gebaseerd zijn en niet op uitkomsten van het model bij individuele gemeenten. In overleg met onder meer de VNG is ook afgesproken om te wachten met het verstrekken van de uitkomsten van individuele gemeenten, omdat de discussie over het model hierdoor beïnvloed zou kunnen worden. Uiteindelijk is de Kamer op 9 mei op de hoogte gesteld van de verschillende onderzoeken en alles wat daarmee annex is. Snelle groeiers hebben alleen maar baat bij een objectief verdeelmodel. Hantering van een historisch model zou betekenen dat bij de verdeling geen rekening wordt gehouden met de recente forse groei van het bijstandsbestand in zo'n gemeente en zou dus negatief uitpakken voor die gemeente. Vorig jaar is de wet zelfs zodanig gewijzigd dat bij de verdeling van het definitieve bijstandsbudget rekening wordt gehouden met bevolkingsgroei. In een bijlage bij de brief van 9 mei is de verdeling per gemeente trouwens historisch weergegeven. Verder meldt de staatssecretaris nog dat bij het voorlopige budget het historische aandeel is gebaseerd op uitgaven van drie jaar eerder en dat het bij het definitieve budget wordt geactualiseerd op basis van uitgaven van twee jaar eerder.

De herverdeeeffecten zijn dit jaar gemiddeld lager dan vorig jaar en er komen ook minder uitschieters voor. Desondanks is het herverdeeeffect voor 40% van de gemeenten meer dan 10%. In dit licht is de ex-ante-inperking gerealiseerd. De grote inkomensverschillen hebben te maken met de criteria die in het verdeelmodel gehanteerd worden. Die leiden tot een heel andere uitkomst dan de historische factoren. Overigens kan met de objectieve kenmerken 96% van de verschillen tussen de gemeenten in

de bijstandsuitgaven worden verklaard. Van de resterende herverdeel-effecten is een groot deel verklaarbaar door elementen van uitvoering en beleid. Slechts bij een paar gemeenten is er, wat dat betreft, geen sprake van plausibiliteit. Bij de gemeenten die het UT-rapport hebben onderschreven, zat trouwens geen enkele implausibele gemeente. Gemeenten met forse negatieve uitkomsten zullen natuurlijk reageren op de verschillen en de mate waarin die verklaard kunnen worden. In het verdeelmodel wordt echter ook rekening gehouden met de prestatieve uitkomst van gemeenten ten opzichte van elkaar. Het APE-onderzoek biedt hier inzicht in.

De in de stukken opgenomen tabel inzake de herverdeeleffecten in het I-deel betreft het verschil tussen de met behulp van het nieuwe model voorspelde uitgaven en de werkelijke uitgaven in 2003. Hiermee wordt een indruk gegeven van de mogelijke effecten in 2006 van de verschillende varianten. Het SEOR-model en het APE-plus-model lopen qua aanpak niet ver uiteen, maar er zit wel een aantal technische, wiskundige verschillen tussen. SEOR maakt bijvoorbeeld enkele kenmerken afhankelijk van het inwoneraantal en hanteert een andere definitie van klantensurplus en stedelijkheid dan APE. In het APE-plus-model is de arbeidsparticipatie van vrouwen opgenomen, maar daarin worden niet meegenomen de banen in industrie, landbouw en visserij en de banengroei in die sectoren. Ingevolge het APE-plus-model komt de plausibiliteit van de verdeelkenmerken voor de 40 000+-gemeenten op 75%, ingevolge het SEOR-model op 45% en op basis van de historie op 50%. Waar het gaat om de verdelende werking, is er voor de 40 000+-gemeenten achtereenvolgens sprake van gemiddelde herverdeeleffecten van 9,9%, 10,3% en 7%.

In het objectieve verdeelmodel is voor 100% sprake van compartimentering. Het macrobudget wordt op objectieve gronden in drieën gedeeld. Elk van die drie compartimenten wordt vervolgens via een andere mix van «objectief» en «historisch» verdeeld over de gemeenten. Kleine gemeenten hebben te maken met een verdeling op grond van de historie, grote gemeenten met een verdeling op objectieve gronden en middelgrote gemeenten met een verdeling op grond van zowel de historie als objectieve gronden. Dit betekent dat uitschieters in uitgaven bij grotere gemeenten de daarop volgende jaren niet ten koste gaan van de kleine gemeenten, en omgekeerd. Per groep blijft het budget dus objectief bepaald. De staatssecretaris zal een en ander schriftelijk nader toelichten. Gemeenten in economisch sterke regio's hebben niet per definitie positieve herverdeeleffecten en het omgekeerde is ook niet het geval. De opmerkingen van de Universiteit Twente hierover zijn dus niet juist. Er zijn voordeelgemeenten in economisch zwakke regio's, nadeelgemeenten in economisch sterke regio's en gemeenten met een klein plusje in groei-regio's. Het objectieve verdeelmodel houdt wel degelijk rekening met economische omstandigheden als werkzame beroepsbevolking, banengroei en aantal banen per hoofd van de beroepsbevolking. Gemeenten die met slechte economische omstandigheden te maken hebben, krijgen ingevolge het model meer budget. In de grensregio's, met name aan de oostgrens, zijn ook meer gemeenten die te maken krijgen met een positief herverdeeleffect, dan gemeenten die te maken krijgen met een negatief herverdeeleffect, in tegenstelling tot hetgeen de UT stelt.

Waar het gaat om het W-deel, wordt in variant 2a onder meer ingegaan op de effecten van probleemwijken in grote steden. Door het verdeelmodel in die zin aan te passen, wordt er wel degelijk rekening gehouden met de cumulatie van problemen in onder meer de grote steden. Herverdeeleffecten leiden altijd tot discussie, maar de cijfers moeten wel in het juiste perspectief worden gezien. De staatssecretaris zal nog eens schriftelijk uiteenzetten welke elementen allemaal zijn betrokken in variant 2a van het verdeelmodel. Volgens hem zijn alle zaken die van belang zijn, erin opgenomen. Desgevraagd beaamt hij dat verschillende cliënten verschillende

inspanningen vragen. Bij de berekening van het budget van gemeenten wordt evenwel rekening gehouden met dit soort factoren en de cumulatie daarvan. Overigens zou het opnemen van nuggers en ANW'ers in het verdeelmodel nauwelijks invloed hebben op de verdeling van het budget, terwijl een en ander wel grote administratieve lasten met zich zou brengen. Daarom wil de staatssecretaris er niet toe overgaan om deze groepen ook in het verdeelmodel te betrekken, hetgeen overigens niet betekent dat gemeenten zich niet zouden moeten inzetten voor arbeidsparticipatie door deze groepen. In het licht van de decentralisatie van bevoegdheden is het evenwel aan de gemeenten zelf om hierover te besluiten.

Toen het objectieve verdeelmodel in 2002 voor het eerst werd toegepast, was er sprake van 25% budgettering voor het I-deel. In 2004 is de stap gezet naar 100% budgettering en is ook het beoogde ingroeipad naar 100% objectieve budgettering in 2007 aangegeven. Thans is voorgesteld om te streven naar 100% objectieve budgettering in 2006. Natuurlijk kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel. Er moet echter niet worden overgegaan tot een ex-postbenadering, omdat daar nogal wat nadelen aan kleven. Dan zou er bijvoorbeeld gezocht moeten worden naar criteria om te bepalen waarom bepaalde gemeenten grotere problemen hebben dan andere. Een beperking op 5% ex ante zou ertoe leiden dat ongeveer de helft van het macrobudget historisch verdeeld wordt. Naarmate er meer op grond van de historie verdeeld wordt, wordt goed gedrag echter minder beloond. Ook voor groeigemeenten pakt dit nadelig uit. Daarom zou er gezocht moeten worden naar een percentage, gerelateerd aan de periode van afbouw, waarbij een percentage van 7,5 de voorkeur lijkt te hebben. De suggestie voor een aftopping op 5% en een gelijke verdeling van het surplus tot 10% tussen gemeenten en Rijk bevat interessante elementen. De 50% van het Rijk moet dan echter wel ten laste van het macrobudget komen. De staatssecretaris wil de effecten van de laatste twee opties binnen een week nader laten onderzoeken. Desgevraagd zegt hij dat hij dat ook zal laten doen met de suggestie van de VNG. Tot slot merkt hij op dat hij op dit moment geen nadere uitspraken wil doen over de uitvoeringskosten. Hij wil eerst nagaan wat hier eerder precies over gezegd is en hierover indien dit nodig blijkt contact opnemen met zijn collega van BZK.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Bruls** (CDA) hoopt dat de drie varianten voor het I-deel inderdaad op korte termijn uitgewerkt kunnen worden. De gemeenten moeten namelijk uiterlijk per 1 oktober weten hoe de verdeelsystematiek voor volgend jaar zal zijn.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) vindt het ook belangrijk dat die drie varianten en de effecten ervan nader worden uitgewerkt. Ondanks de veranderingen die plaatsvinden, moeten de gemeenten zich namelijk wel goed kunnen blijven inzetten voor de bijstandsgerechtigden. Waar het gaat om het W-deel, blijft het de vraag of de probleemcumulatie in met name de grote steden wel adequaat is afgeregeld. Daarom is het goed dat de staatssecretaris hier nader op terugkomt. Vooral nog geeft mevrouw Van Gent de voorkeur aan het verdeelmodel waarbij de herverdeeleeffecten worden afgetopt op +/- 5%, maar zij zal de uitwerking van de varianten welwillend bezien. Het gaat erom dat de gemeenten niet langer op korte termijn worden geconfronteerd met aanpassingen van hun bijstandsbudget.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) wil dat er in het licht van de verdeling van het gemeentefonds gekomen wordt tot een herberekening van de uitvoeringskosten van de WWB. Wil de staatssecretaris op korte termijn

schriftelijk uiteenzetten welke procedure hij hiervoor gaat volgen? Overigens wacht mevrouw Noorman de uitwerking van de drie varianten voor het I-deel met belangstelling af.

Bij de verdeling van het W-deel wordt tot nu toe alleen rekening gehouden met algemene arbeidsmarktaspecten, zoals het aantal bijstandsontvangers, de scholing van de beroepsbevolking en de discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Er wordt echter geen rekening gehouden met de specifieke problemen van de mensen om wie het gaat, zoals een taalachterstand, en de daarmee samenhangende kosten voor de gemeenten. Het verdeelmodel voor het W-deel moet dan ook in die zin aangepast worden.

De **staatssecretaris** zal de drie varianten voor het I-deel graag nader laten uitwerken en de uitkomsten daarvan binnen een week aan de Kamer doen toekomen. Het is overigens verheugend dat de Kamer nu de voorkeur lijkt te geven aan het objectieve verdeelmodel. In het verdeelmodel voor het W-deel moet natuurlijk rekening worden gehouden met probleemcumulatie. De staatssecretaris zal de Kamer schriftelijk laten weten in hoeverre dat bij het verdeelmodel aan de orde is. Vooralsnog verdient variant 2a de voorkeur.

Over een mogelijke herijking van de uitvoeringskosten zal de staatssecretaris zonodig contact opnemen met zijn collega van BZK en, als daar aanleiding toe is, de Kamer hier nader over informeren. De staatssecretaris acht de kans echter niet groot dat de verdeelsystematiek van het gemeentefonds op dit punt veranderd zal worden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Smits

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Post