

Vergaderjaar 2012–2013

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2012

Met deze brief informeer ik u over een aantal afgeronde onderzoeken en actualiteiten met betrekking tot de financiering van de WWB. Het betreft ten eerste een onderzoek naar het actualiseren van het verdeelmodel ten behoeve van de budgetverdeling 2013. Daarbij informeer ik u tevens over de actuele budgetten voor 2012 en 2013. Ten tweede ga ik in deze brief in op de resultaten van de brede verkenning naar een verbeterde of alternatieve verdeelsystematiek voor het inkomensdeel van het WWB budget. Tot slot informeer ik u over de evaluatie van de meerjarige aanvullende uitkering.

Budgetten WWB 2012 en 2013

Jaarlijks worden uiterlijk 1 oktober de WWB-budgetten aan gemeenten bekend gemaakt. Daartoe vindt een jaarlijkse technische herschatting van de gewichten van het objectief verdeelmodel plaats, waarmee wordt bereikt dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de actualiteit. Het rapport met de herschatting van de gewichten voor 2013 is als bijlage 1 bij deze brief opgenomen*). Hieronder ga ik nader in op het macrobudget en de verdeling.

Macrobudget

De financieringssystematiek sluit aan bij het uitgangspunt van de Wet werk en bijstand dat de beleidsmatige ruimte en de financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten liggen. Dit geeft gemeenten een prikkel om zoveel mogelijk mensen uit de uitkering en aan het werk te helpen. Daarom kent de WWB een budgetteringssystematiek in plaats van een declaratiesystematiek.

Uitgangspunt in de systematiek is dat voor alle gemeenten samen een toereikend macrobudget wordt vastgesteld. Dit gebeurt door uit te gaan van de realisaties in het voorgaande jaar, van een inschatting van de

effecten van de conjunctuur en rijksbeleid in het begrotingsjaar zelf, en van een indexering voor de loon- en prijsontwikkeling. Voor de conjunctuurraming wordt de actuele en onafhankelijke rekenregel van het Centraal Planbureau (CPB) gevolgd.

Het definitieve macrobudget 2012 voor de WWB bedraagt € 4 955,8 miljoen en is daarmee bijna € 460 miljoen hoger dan het voorlopige macrobudget voor 2012. Dit is met name een gevolg van de gewijzigde conjuncturele verwachting van het CPB. De werkelijk door gemeenten gerealiseerde uitgaven zal ik op basis van de voorlopige verantwoordingen van gemeenten in het Jaarverslag SZW aan uw Kamer melden.

Het voorlopige macrobudget 2013 voor de WWB bedraagt € 5 272,8 miljoen. Dit budget kan nog worden bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten in het gerealiseerde volume en de gerealiseerde prijs in 2012, de effecten van de conjunctuur en kabinetsbeleid en de bijstelling voor de loon-, prijs- en ongevoeligheid (lpo). Gemeenten zullen hierover worden geïnformeerd met de bekendmaking van de nader voorlopige budgetten in juni / juli 2013 en in september 2013 wordt het macrobudget 2013 definitief vastgesteld.

Risico's voor individuele gemeenten worden onder andere beperkt door de mogelijkheid een verzoek om een incidentele of meerjarige aanvullende uitkering in te dienen. De financiering van deze voorzieningen berust op onderlinge solidariteit en herverdeling tussen gemeenten. Dat betekent dat deze voorzieningen uit het hiervoor beschreven macrobudget worden betaald. Voor de incidentele aanvullende uitkeringen over 2011 die worden uitgekeerd in 2013 blijft de afspraak uit het Bestuursakkoord 2007–2011 van kracht dat de eerste € 9 miljoen uit rijksmiddelen worden gefinancierd.

Budgetverdeling

Het macrobudget wordt met het verdeelmodel verdeeld over de individuele gemeenten. De uitkomsten van de verdeling 2013 na de jaarlijkse actualisatie van het model zijn met de VNG besproken. Dit heeft geen onverwachte uitkomsten laten zien en daarom geen aanleiding gegeven voor afwijking van de systematiek.

Op vrijdag 28 september zijn gemeenten via het Gemeenteloket van SZW geïnformeerd over de definitieve budgetten 2012 en de voorlopige budgetten 2013 voor het inkomensdeel van de WWB. Tevens zijn op die datum de beschikkingen met de berekende budgetten aan gemeenten verzonden.

Afronding verkenningsfase verdeelsystematiek WWB

Naar aanleiding van de evaluatie van het verdeelmodel voor de WWB in 2008 is afgesproken om niet meer jaarlijks, maar slechts periodiek onderhoud aan het verdeelmodel te plegen (TK 2008–2009, 30 545, nr. 75). Daartoe is in overleg met de VNG een project gestart om te komen tot een nieuw of verbeterd verdeelmodel voor het inkomensdeel van het WWB budget vanaf 2014. Dit project is ingericht in drie fasen. De eerste fase bestaat uit een brede verkenning naar mogelijkheden, de tweede fase uit een verdere uitwerking van kansrijke mogelijkheden om de praktische haalbaarheid nader te onderzoeken. Aan het eind van de tweede fase wordt een keuze gemaakt voor één van de varianten. In de derde fase wordt de te hanteren verdeelsystematiek vertaald in de regelgeving. De eerste fase is recent afgerond. Hieronder informeer ik u over de resultaten.

Brede verkenning

Dit voorjaar is de brede verkenning gestart. Het kader voor deze verkenning vormt het huidige bestuurlijk arrangement waarbij beleidsvrijheid gekoppeld is aan financiële verantwoordelijkheid. Prikkelwerking is hierbij het uitgangspunt. Er bestaat breed bestuurlijk draagvlak voor dit uitgangspunt. Daarnaast zijn in de verkenning andere aspecten meegewogen zoals rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, uitlegbaarheid en financiële beheersbaarheid.

SZW heeft adviesbureau Berenschot opdracht gegeven de brede verkenning uit te voeren. Berenschot heeft hiertoe een groot aantal interviews gehouden met gemeenten, koepelorganisaties zoals Divosa, VNG en Cedris, ministeries en onafhankelijke experts. Daarnaast zijn groepsbijeenkomsten met gemeenten georganiseerd en konden gemeenten hun ideeën inbrengen via een weblog. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, de meest betrokken ministeries, de Raad voor de financiële verhoudingen, Divosa en de VNG. In totaal hebben ruim 50 gemeenten en 100 personen hun inbreng geleverd. Op 17 september 2012 heeft Berenschot de resultaten van de verkenning gepresenteerd op een bestuurlijke conferentie waar wethouders de gelegenheid is geboden te reageren op de voorstellen. Het recent afgeronde definitieve rapport van Berenschot is als bijlage 2 bij deze brief opgenomen*).

Daarnaast is de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd aan het eind van de verkenningsfase advies uit te brengen over de nader uit te werken varianten. Het advies van de Raad is als bijlage 3 opgenomen*).

Conclusies van het onderzoek

De onderzoekers zien verschillende mogelijkheden voor verbetering van de huidige verdeelsystematiek. Berenschot adviseert te onderzoeken of de arbeidsmarkt beter in het model kan worden meegenomen. Daarnaast kan worden nagegaan of en zo ja in welke mate de kleinere gemeenten objectief gebudgetteerd kunnen worden. Verder lijken verbeteringen mogelijk door aanpassingen in de huidige vangnetten (incidentele en meerjarige aanvullende uitkering) en dempers (waarmee de verschillen tussen de modeluitkomsten en de historische uitgaven worden ingeperkt). Tot slot wordt geadviseerd te onderzoeken of vereenvoudiging van het model mogelijk is.

Naast de verbeteringen aan de huidige verdeelsystematiek, adviseren de onderzoekers twee alternatieven nader uit te werken: de multiniveau analyse en verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn. Bij de multiniveau analyse wordt gekeken naar relaties op meerdere niveaus, zoals het profiel van individuen (bijvoorbeeld het opleidingsniveau) en de sociaal-economische structuur van bepaalde wijken of buurten binnen een gemeente. Bij de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn gaat het om de laagst mogelijke bijstandsuitgaven gegeven een bepaalde set objectieve factoren. Dit wijkt af van de huidige systematiek waar feitelijk de gemeente die op gemiddeld niveau presteert als norm geldt.

Advies Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad voor de financiële verhoudingen spreekt waardering uit over de gekozen brede en open opzet van de verkenning. De Raad is kritisch over de werking van het huidige verdeelmodel. Slechts een beperkt deel van de gemeenten valt rechtstreeks onder de werking van het objectieve verdeelmodel, als gevolg van vangnetten in de verdeelsystematiek wordt

het grootste deel van het bijstandsbudget uiteindelijk verdeeld op basis van historische aandelen, aldus de Raad. De Raad is van mening dat de verbeteringen van het verdeelmodel er toe dienen bij te dragen dat meer gemeenten rechtstreeks onder de werking van het objectieve verdeelmodel vallen.

Naast de verbeteringen aan het huidige verdeelmodel, adviseert de Raad om de multiniveau analyse en de verschillenanalyse nader uit te werken. In een verschillenanalyse wordt onderzocht welke factoren de verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten kunnen verklaren. Op basis van de gevonden verklarende factoren wordt het verdeelmodel ontwikkeld. De Raad wijst er wel op dat de stappen in de verschillenanalyse eenduidig moeten worden verantwoord en toegelicht zodat de analyse voor derden te herhalen en na te rekenen is. Naar het oordeel van de Raad levert verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn geen nieuw verdeelmodel op, hooguit een beter inzicht voor individuele gemeenten in de mogelijkheden hun bijstandslasten te beperken.

Bestuurlijke afweging

Op basis van de verschillende adviezen en de uitkomsten van de bestuurlijke conferentie met gemeenten is een Bestuurlijk Overleg gevoerd met de VNG. Dit heeft geleid tot de volgende conclusies over modellen die voor nadere uitwerking in de tweede fase in aanmerking komen.

Ten eerste kunnen verbeteringen aan de huidige verdeelsystematiek nader onderzocht worden, met aandacht voor de arbeidsmarktvariabelen, mogelijkheden om kleinere gemeenten meer objectief te budgetteren en mogelijke verbeteringen in de huidige dempers en vangnetten. Ten tweede is de multiniveau analyse, hoewel complex, een interessante optie om nader uit te werken. Gelet op het gebrek aan bestuurlijk draagvlak bij gemeenten voor de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn – zoals bleek in de begeleidingscommissie en tijdens de conferentie – en het advies van de Raad, ligt verdere uitwerking hiervan niet in de rede. Een derde reële optie is de verschillenanalyse onder de voorwaarde dat de methode op een transparante en reproduceerbare wijze wordt toegepast, en dat de selectie van factoren en het berekenen van de gewichten op een objectieve wijze plaatsvindt.

Tot slot wordt als vierde optie op voorstel van de VNG het trendmodel nader uitgewerkt. Dit model gaat uit van uitgaven in een bepaald basisjaar waarna er een mutatie plaatsvindt op basis van objectieve factoren, zoals de conjuncturele ontwikkeling, structuur van de arbeidsmarkt en demografische kenmerken. Aan uitwerking van het trendmodel dient de voorwaarde gesteld te worden dat de parameters zo worden gezet dat er voldoende prikkel vanuit gaat. Dit kan onder meer door het basisjaar verder terug in de tijd te leggen en door de vormgeving van de mutatie.

Vervolg

Het vervolg in de tweede fase dient door het volgend kabinet in samenhang met beleidsvoorstellen die van invloed kunnen zijn op de financieringssystematiek van de WWB gezien te worden.

Evaluatie meerjarige aanvullende uitkering

Ter uitvoering van artikel 13a van het Besluit WWB 2007 doe ik u hierbij ook het «Evaluatierapport MAU» toekomen (zie bijlage 4)*). Eind vorig jaar heb ik Research voor Beleid opdracht gegeven tot de evaluatie van de

per 1 januari 2009 ingevoerde meerjarige aanvullende uitkering in het kader van de Wet werk en bijstand. Voor de uitvoering van deze opdracht is Research voor Beleid een samenwerking aangegaan met Bruno Steiner Advies.

De meerjarige aanvullende uitkering (MAU) is bedoeld om gemeenten te compenseren die als gevolg van een niet optimale werking van het objectief verdeelmodel meerjarig tekort komen op hun WWB-budget als bedoeld in artikel 69 van de Wet werk en bijstand (WWB), ook wel aangeduid als «het inkomensdeel». De MAU is opgezet als een groeimodel, met als doel om aan de hand van concrete casuïstiek steeds beter te komen tot een gerichte analyse van de oorzaken van een gemeentelijk tekort én van de onderdelen waarop het verdeelmodel verbeterd kan worden, om aldus toe te groeien naar de situatie waarin de MAU-uitkering alleen compensatie biedt voor aantoonbare verdeelstoornissen. In het kader van het groeimodel kunnen gemeenten onder voorwaarden tevens gecompenseerd worden voor meerjarige tekorten die verband houden met een combinatie van zowel stoornissen in de werking van het objectief verdeelmodel als eigen beleid en uitvoering van de gemeente. Met de MAU is -op verzoek van gemeenten- een instrument ontwikkeld dat beoogt bestuurlijke rust omtrent het objectief verdeelmodel te creëren, en tegelijkertijd oog te hebben voor de financiële nadelen van gemeenten die meerjarig niet goed uitkomen met het objectief verdeelmodel.

Resultaten evaluatie

De onderzoekers zijn positief over de werking van de MAU als financiële noodvoorziening en als spiegel voor gemeentelijk beleid en uitvoering. De onderzoekers menen dat de functie van proefstation voor het verdeelmodel minder goed uit de verf is gekomen. De onderzoekers stellen vast dat de opgedane kennis over verdeelstoornissen nog niet voldoende is uitgekristalliseerd, waardoor op dit moment nog geen helder beeld bestaat van factoren die ondubbelzinnig tot verbetering van het objectief verdeelmodel leiden.

Voorstellen voor verbetering

De onderzoekers doen enkele voorstellen om de MAU te verbeteren. Die voorstellen hebben deels betrekking op de korte termijn en deels op de lange termijn. De lange termijnverbeteringen hebben betrekking op de wijze waarop de verdeelstoornissen vastgesteld worden. Deze voorstellen, die meer fundamenteel van aard zijn, worden betrokken bij de uitwerking van verbeteringen aan de huidige verdeelsystematiek, zoals eerder in deze brief genoemd. De verbetervoorstellen voor de korte termijn hebben betrekking op de zwaarte van de aanvraagprocedure, de positie van gemeenten die niet volledig objectief gebudgetteerd worden alsmede op de uitkeringsaanspraken indien verdeelstoornissen slechts een marginaal effect (kunnen) hebben op de meerjarige tekorten van gemeenten. Naar aanleiding van deze voorstellen, die vooral praktisch van aard zijn, is in overleg met gemeenten een aanpassing van de MAU per 1 januari 2013 in voorbereiding. Daarbij wordt ook een procedure betrokken voor nieuwe uitkeringsaanspraken nadat de periode van drie jaar is verstreken waarover MAU-uitkeringen worden toegekend.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer der Staten-Generaal