

## **Bijlage 2. STARTNOTITIE ONDERZOEK VERDEELMODEL INKOMENSDEEL WWB 2008**

### **Aanleiding**

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) in werking getreden. Kenmerkend voor de WWB is een grote mate van deregulering en decentralisatie. Gemeenten zijn via een budgetsystematiek volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de wet. Op grond van de wet wordt jaarlijks een macrobudget geraamd waaruit gemeenten de uitkeringslasten kunnen bekostigen (hierna: I-deel). Dit budget wordt verdeeld op basis van een verdeelsystematiek waarbij een objectief verdeelmodel wordt toegepast. Dit model is vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (Model voor 2004 in Sb. 387, 10 oktober 2003; Model voor 2005 in Sb. 490, 5 oktober 2004, gepubliceerde wijzigingsbesluit; Model voor 2006 in Sb. 452, 24 augustus 2005, gepubliceerde wijzigingsbesluit; Model voor 2007 in Sb. 379, 16 augustus 2006). Het objectief verdeelmodel dat in 2007 wordt toegepast is doorontwikkeld uit eerdere modellen die voor de WWB werden toegepast. Bij de parlementaire behandeling van de WWB is de afgelopen jaren telkens uitgebreid stilgestaan bij de verdeelsystematiek en de gevolgen ervan in de praktijk. Op basis van een toezegging aan de Tweede Kamer wordt jaarlijks een onderhoudstraject opgesteld waarbij geïnventariseerd wordt welke verbetermogelijkheden nog gevonden kunnen worden voor het verdeelmodel. Voor het verdeelmodel voor 2008 moeten de voorstellen in het voorjaar 2007 gereed zijn.

De onderhavige startnotitie is bedoeld om te laten onderzoeken welke verbetermogelijkheden nog bestaan, op welke manier deze in het verdeelmodel verwerkt kunnen worden, waarna een schatting van het (verbeterde) model gemaakt dient te worden.

Parallel hieraan zal een onderzoek naar de plausibiliteit van het verdeelmodel van start gaan.

### **Onderzoeksvraag**

Uitgangspunt voor het onderzoek naar verbetermogelijkheden is het huidige model, zoals beschreven in het Besluit WWB. Verbetermogelijkheden dienen dus te passen binnen de gehanteerde systematiek van een model dat slechts objectieve variabelen bevat en wordt geschat volgens de huidige schattingsmethode.

Binnen deze randvoorwaarden is de *centrale onderzoeksvraag* als volgt:

Welke mogelijkheden kunnen worden geïdentificeerd om de verdelende werking van het verdeelmodel WWB te verbeteren en welke gevolgen hebben deze verbetervoorstellen voor andere criteria waaraan het objectief verdeelmodel dient te worden getoetst?

Bij de ontwikkeling van het objectief verdeelmodel I-deel zijn de volgende criteria geformuleerd waaraan het verdeelmodel dient te voldoen (de verschillende criteria kunnen onderling conflicteren):

- *Plausibiliteit van de verdeelkenmerken*: de gehanteerde variabelen in het model hebben een logisch verband met de relatieve omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten;
- *Transparantie*: de werking van het model is ook voor niet-ingewijden inzichtelijk en gemeenten zouden in principe in staat moeten zijn om hun eigen budgetten te berekenen (dat betekent ondermeer dat het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie);

- *Plausibiliteit herverdeeeffecten*: herverdeeeffecten (verschillen tussen de objectief modelmatig berekende uitkeringslasten en de feitelijke bijstandsuitgaven) dienen plausibel te zijn;
- *Omvang van de herverdeeeffecten*; omvang herverdeeeffecten moet 'acceptabel' zijn;
- *Actualiteit*: er wordt gebruik gemaakt van de meest recente data;
- *Stabiliteit*: het is van belang dat het verdeelmodel redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten oplevert. Dit betekent dat veranderingen in de herverdeeeffecten van het ene op het andere jaar beperkt van omvang dienen te zijn;
- *Bestand tegen gemeentelijke herindelingen*; de som van de budgetten op basis van individuele budgettering is gelijk aan het budget bij gezamenlijke budgettering.

De centrale onderzoeksvraag wordt nader toegespitst in de volgende **onderzoeksvragen**:

- 1) **Compartimentering**: Wat is het effect afschaffen van het afschaffen van de compartimentering?

*Toelichting: In het onderhoudstraject 2007 is het effect van de compartimentering nagegaan (hoofdstuk 8 technisch verslag). Uitkomst van dit traject is dat de compartimentering is afgeschaft. Niettemin blijft er een verschil bestaan in de wijze waarop de budgetten voor grote, middelgrote en kleine gemeenten worden berekend. De vraag in hoeverre de prestaties van grote gemeenten een meer dan evenredige invloed hebben op het budget van kleine gemeenten, blijft dan ook relevant.*

- 2) **Positie kleine gemeenten**: Welke alternatieven zijn denkbaar voor de huidige verdeling op basis van historische kostenaandelen (bijvoorbeeld driejaarsgemiddelden, netto/bruto)?

*Toelichting: Met ingang van 2006 is gekozen voor de systematiek om te verdelen op basis van bruto bijstandsuitgaven, waarbij terugontvangsten niet worden meegerekend. Deze systematiek doet minder afbreuk aan de actualiteit dan rekenen met driejaarsgemiddelden. Begin 2007 komen de eerste uitkomsten van deze systematiek beschikbaar die gebruikt kunnen worden voor analyse. Daarnaast kunnen meer in het algemeen alternatieven verkend worden.*

- 3) **Kenmerken in het objectief verdeelmodel**: Welke kenmerken in het verdeelmodel kunnen verbeterd worden en op welke manier?

*Toelichting: In het onderhoudstraject 2007 zijn diverse variabelen getoetst (zie hoofdstuk 11 van het bijgevoegde technisch rapport). Voor 2008 zijn tot nu toe de volgende kenmerken geïnventariseerd. Mogelijk worden daar nog nieuwe suggesties aan toegevoegd (bijvoorbeeld in de werkgroep voor de begeleiding van het onderhoudstraject).*

- a. *Inwoners in een achterstandswijk: In het onderhoudstraject 2007 is de bruikbaarheid van deze variabelen onderzocht. Onderzoekers en klankbordgroep constateerden dat bezwaar van deze variabele is dat deze voor een ander doel is ontwikkeld (College Tarieven Gezondheidszorg). Aanbevolen werd om na te gaan of deze definitie in een volgend onderhoudstraject kan worden geoptimaliseerd.*
- b. *Verslavingsproblematiek: Tussen verslavingsproblematiek en bijstandsafhankelijkheid bestaat een verband (technisch rapport, paragraaf 11.4). Ook door individuele gemeenten is de aanwezigheid van instellingen voor verslavingszorg als oorzaak van hoge bijstandsafhankelijkheid genoemd. Voor het onderhoudstraject 2007 waren geen betrouwbare gegevens beschikbaar.*

- c. *Kwalitatieve aansluiting op de arbeidsmarkt: variabele banen handel en horeca zonder groothandel is in het onderhoudstraject 2007 meegenomen. Deze wijziging is meegenomen in de uitwerking in het model 'WWB 2007'. Na overleg met de TK is uiteindelijk voor het model 'APE 2007' gekozen waarin deze wijziging niet voorkwam.*
- d. *Werkloosheid: variabele werklozen in het jaar t-1 is in het onderhoudstraject 2007 meegenomen. Deze wijziging is meegenomen in de uitwerking in het model 'WWB 2007'. Na overleg met de TK is uiteindelijk voor het model 'APE 2007' gekozen waarin deze wijziging niet voorkwam.*
- e. *Arbeidsongeschikten: in het onderhoudstraject 2007 is nagegaan of het vanwege wijzigingen in het stelsel van arbeidsongeschiktheid noodzakelijk is om de variabele arbeidsongeschiktheid in het verdeelmodel aan te passen. Alhoewel dit niet noodzakelijk werd bevonden is aanbevolen om in het onderhoudstraject 2008 opnieuw aandacht te besteden aan mogelijkheid van verfijning van deze maatstaf*
- f. *Industrieel verleden: Bij voorkeur dient de maatstaf gebaseerd te zijn op volkstelling 1960 of 1971. Hiervoor waren in het onderhoudstraject 2007 geen gegevens beschikbaar. Schaalniveau variabelen: Economische variabelen kunnen mogelijk worden geoptimaliseerd door deze niet op COROP-niveau te definiëren, maar op een wijze die vergelijkbaar is met het regionaal klantenpotentieel.*
- g. *Aantal studenten: Deze variabele bleek in een aantal gemeenten (hoofdstuk 16 technisch rapport) een bijdrage te leveren aan de verbetering van de voorspelling van de uitgaven. Achtergrond is dat studenten met bijstandsgerechtigden concurreren om laagbetaalde (bij-)banen.*
- h. *Krimp van het inwonertal: Ook deze variabele bleek in een aantal gemeenten te leiden tot verbetering van de voorspelling van de uitgaven. Analyse van extreem scorende gemeenten (uitbijters-analyse).*
- i. *Treedt multicollineariteit op (meten de variabelen niet in belangrijke mate hetzelfde), en zo ja, welke invloed heeft dat?*

4) Herschatten verdeelmodel: Sluiten de gewichten van de verdeelkenmerken aan bij de actualiteit? Welke gevolgen ontstaan indien niet het budget, maar het volume zou worden geschat met het verdeelmodel?

*Toelichting: Dit onderdeel behoort standaard tot het onderzoeksprogramma en kan dan uitkomsten opleveren die direct bruikbaar zijn voor eventuele aanpassing van het model.*

5) Ex-ante inperking: Wat is het effect van verschillende varianten van ex-ante inperking?

*Toelichting: Dit onderwerp heeft een nauwe relatie met de plausibiliteit. De staatssecretaris heeft in de Kamer immers toegezegd dat de ex-ante inperking eerst na een (positief) oordeel van de Kamer kan worden gewijzigd. Om meer zicht te krijgen op het effect van verschillende varianten van ex-ante inperking kan een aantal analyses/simulaties worden uitgevoerd.*

- a. *Simuleren van verschillende percentages.*
- b. *Effecten op langere termijn: neemt het aantal gemeenten buiten een bepaalde bandbreedte (ex ante) in de loop van de tijd af?*

6) Beleidswijzigingen: Zijn er beleidswijzigingen die van invloed zijn op de verdeling?

*Toelichting: Wijzigingen in rijksbeleid worden meegenomen bij de berekening van het macrobudget. Het is mogelijk dat deze beleidswijzigingen ook van invloed zijn op de verdeling. In het onderhoudstraject 2007 is nagegaan wat het effect is van de gevolgen van beleidswijziging (bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden die instromen vanwege WAO-maatregelen en invoering WIA) op de verdeling: leidt deze tot nadelige effecten voor bepaalde gemeenten? BZK hecht er in dit verband aan dat dergelijke effecten ook vooraf worden beoordeeld op hun mogelijke gevolgen voor de verdeling (vloeit voort uit artikel 2 Financiële Verhoudingswet). Uit het technisch rapport blijkt dat er nu geen aanleiding is de variabele arbeidsongeschiktheid te herzien. Er zijn geen andere wijzigingen van rijksbeleid bekend die significant van invloed kunnen zijn op de verdeling van de bijstandsuitgaven.*

7) Stabiliteit uitkomsten verdeelmodel: Wat zijn de gevolgen van aanpassingen in het verdeelmodel op de individuele gemeentebudgetten?

*Toelichting: Eventuele aanpassingen in het verdeelmodel worden beoordeeld in relatie tot de gevolgen daarvan voor de stabiliteit van de uitkomsten. Voor gemeenten is het daardoor moeilijk te voorspellen hoe hun budget zich zal ontwikkelen. Nieuwe aanpassingen zullen dit versterken.*

De gemeenten zijn op 12 september via een nieuwsbrief (zie bijlage) geïnformeerd over de inhoud van het onderhoudstraject voor de verdeelmodellen WWB voor 2008. Zij worden daarmee in de gelegenheid nadere suggesties te doen. Mogelijk komen daar nog nieuwe onderzoeksvragen uit voort die in het onderhavige onderzoek meegenomen moeten worden.

### **Onderzoeksaanpak**

Voor de verschillende onderzoeksvragen wordt de volgende aanpak voorgesteld. Suggesties van de onderzoekers hierop zijn welkom.

#### Compartimentering:

- Analyseren wat het effect is van verschillen in berekeningswijze voor grote en kleine gemeenten.

#### Positie kleine gemeenten:

- Probleemanalyse van de historische verdeling. Gevolgen voor kleinere gemeenten kwantitatief in kaart brengen.
- Varianten inventariseren die een oplossing bieden voor de problematiek.
- Analyseren wat de effecten zijn van de diverse varianten.
- Onderzoeken of het objectief verdeelmodel uitgebreid kan worden naar kleinere gemeenten, mede in het licht van de huidige afspraken over ex-ante inperking (zie ook hoofdstuk 9 technisch verslag onderhoudstraject 2007).

#### Kenmerken in het objectief verdeelmodel / Beleidswijzigingen:

- Onderzoeken of de voorgestelde verdeelkenmerken kunnen leiden tot verbetering van het verdeelmodel. Daarbij zijn de criteria die geformuleerd zijn voor de beoordeling van het verdeelmodel (en die kunnen conflicteren) de leidraad.

#### Herschatten verdeelmodel en beoordelen uitkomsten:

- Uitgangspunt zijn de toetsingscriteria, waarbij de plausibiliteit voor het verdeelmodel 2008 wordt getoetst aan de hand van het plausibiliteitsonderzoek dat eveneens in het kader van het onderhoudstraject 2008 wordt uitgevoerd. Ook wordt in kaart gebracht in

welke mate technische aanpassingen (bijvoorbeeld als gevolg van definitieaanpassingen van het CBS) gevolgen hebben voor de uitkomsten van het verdeelmodel.

Ex-ante inperking:

- Diverse analyses uitvoeren.

Stabiliteit uitkomsten verdeelmodel:

- Doorrekenen wat de gevolgen zijn van aanpassingen in het verdeelmodel op de individuele gemeentebudgetten.

### **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek kan worden verdeeld in twee fasen. De eerste fase betreft het opstellen en beoordelen van mogelijkheden tot verbetering van het verdeelmodel voor het I-deel. Die worden – na een oordeel door de opdrachtgever - in de tweede fase van het onderzoek betrokken bij de schatting van een nieuw verdeelmodel betreft.

### **Bronnen**

Het onderzoeksbureau is verantwoordelijk voor de dataverzameling. Daarvoor kan een beroep gedaan worden op de gegevensbestanden die bij SZW beschikbaar zijn (ten behoeve van de toepassing van het verdeelmodel). Indien nodig kan SZW een bemiddelende rol spelen bij het verkrijgen van data bij externe gegevensleveranciers (CBS, UWV e.d.).

### **Eindproduct**

Doel is te komen tot voorstellen voor verbeteringen van het verdeelmodel WWB. Voordat tot de schatting van het model wordt overgegaan wordt door de opdrachtgever beoordeeld welke verbetermogelijkheden in het nieuwe model worden betrokken. Beoordeling daarvan vindt plaats aan de hand van een tussenrapportage waaruit blijkt welke concrete mogelijkheden tot verbetering door het onderzoeksbureau zijn geïdentificeerd en of deze als kansrijk of niet-kansrijk kunnen worden beoordeeld. Deze kunnen – binnen bovenstaande randvoorwaarden – zowel betrekking hebben op de variabelen die in de verdeelmodellen zijn betrokken als op aanpassingen in de verdeelsystematiek zelf. De verbetermogelijkheden moeten concreet toepasbaar zijn. Dat wil zeggen dat tot het onderwerp van het onderzoek ook behoort het nagaan van de realisatiemogelijkheden per 2007 van de voorstellen, zoals de beschikbaarheid van te gebruiken gegevens.

Tussentijds dient informatie voor gemeenten opgesteld te worden.

Tot het onderzoek behoort het doorrekenen van de verbetervoorstellen, hetgeen kan leiden tot een bijgesteld verdeelmodel.

### **Planning**

Offertes dienen in het bezit te zijn van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 13 oktober. Beoordeling van de offertes geschiedt in de daarop volgende week, zodat opdrachtverlening ongeveer 20 oktober zal plaatsvinden.

Voorstellen voor verbetermogelijkheden dienen medio januari 2007 gepresenteerd te worden voor beoordeling door de opdrachtgever en de begeleidingscommissie.

Een overzicht van de herverdeeleeffecten per gemeente van het herschatte model dient uiterlijk medio februari 2007 te worden aangeleverd.

Het definitieve eindrapport dient uiterlijk 5 maart 2007 te worden opgeleverd opdat de voorstellen in maart aan de Tweede Kamer kunnen worden voorgelegd.

**Begeleiding**

Er zal een begeleidingsgroep geformeerd worden waarin vertegenwoordigers van enkele gemeenten, de VNG, Divosa, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van BZK, het Ministerie van Economische Zaken, de Raad voor de Financiële Verhoudingen en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel zullen nemen. De begeleidingsgroep heeft tot taak om de opdrachtgever te adviseren bij de uitvoering van het onderzoek. Tevens zal in deze begeleidingsgroep een onderzoek naar de plausibiliteit van het verdeelmodel Inkomensdeel WWB – dat separaat zal worden aanbesteed – aan de orde worden gesteld. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid treedt op als opdrachtgever voor het onderzoek, en zal derhalve besluiten over de vaststelling van het eindrapport. VNG en Divosa zullen ook worden betrokken bij de beoordeling van de offertes.