



De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Fax (070) 333 40 33
www.szw.nl

Contactpersoon
Doorkiesnummer
Faxnummer

Uw brief
Ons kenmerk W&B/SFI/07/22315
Datum 28 juni 2007

Onderwerp Financieringssystematiek van de Wet werk en
bijstand

Op 3 juli 2007 voert de vaste commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid een algemeen overleg over de financieringssystematiek van de Wet werk en bijstand (WWB). Uw Kamer heeft eerder hierover mijn voorstellen ontvangen¹.

Daarin kondigde ik aan over een aantal onderwerpen nog nadere informatie toe te sturen, te weten:

- het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over mijn voorstellen;
- de budgetten 2007 voor kleine gemeenten;
- de budgetten 2007 van samenwerkingsverbanden.

In samenhang hiermee ga ik in deze brief ook in op de nader voorlopige budgetten 2007 en komen ook de afspraken die ik met de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heb gemaakt over de evaluatie van het verdeelmodel en de financieringssystematiek aan de orde.

Uitgangspunten financieringssystematiek

Het verdeelmodel voor het zogeheten I-deel beoogt zoveel mogelijk aan te sluiten bij de *onvermijdelijke* uitkeringslasten voor gemeenten. Dit wordt bereikt door te verdelen aan de hand van een set objectieve, niet direct door de gemeente te beïnvloeden, variabelen. Bij de juiste set van objectieve variabelen zullen gemeenten die (relatief) goed presteren middelen overhouden. Gemeenten die minder goed presteren zullen middelen tekort komen. Op een expertmeeting in september 2004, waar ook leden van uw Kamer aanwezig waren, is geconstateerd dat “de vorm van het objectief verdeelmodel zoals dat thans wordt toegepast logisch past bij de doelstelling van de Wet werk en bijstand en de bestuurlijke verhoudingen die in die wet zijn neergelegd.”

Uit mijn brief van 13 juni blijkt dat de financiële prikkel van de WWB een essentieel onderdeel is van het systeem om mensen aan het werk te helpen.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 30 545 en 29 674 , nr. 17



Ons kenmerk W&B/SFI/07/22315

Een objectief verdeelmodel is nooit een perfecte weergave van de werkelijkheid. Ook uw Kamer constateert dit en “wil een deugdelijk model, waarvan het resultaat bij de overgrote meerderheid van de gemeenten ongeveer moet kloppen. 100% zal nooit lukken”². In de loop van de tijd zijn verschillende criteria ontwikkeld om voorstellen voor een verdeelsystematiek te toetsen. Niet aan alle criteria kan tegelijk voldaan worden, omdat ze onderling strijdig kunnen zijn:

- plausibiliteit van de verdeelkenmerken;
- transparantie van het model;
- stabiliteit van het model over de tijd;
- omvang van de herverdeeeffecten;
- actualiteit van de verdeelkenmerken;
- herindelingsgevoeligheid;
- plausibiliteit herverdeeeffecten;

Toepassing van deze criteria betekent dat bij de vormgeving van het verdeelmodel niet alleen statistische overwegingen een rol spelen, maar ook bestuurlijke afwegingen ten aanzien van transparantie en herindelingsgevoeligheid.

Met enige regelmaat wordt onderzoek gedaan naar de plausibiliteit; hoe de herverdeeeffecten samenhangen met de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en met het gemeentelijk bijstandsbeleid. Momenteel wordt door Cebeon een onderzoek naar de plausibiliteit gedaan, dat ik zal betrekken bij de evaluatie van het verdeelmodel dit jaar. De twee voorgaande onderzoeken, voorzien van een contra-expertise, concludeerden dat herverdeeeffecten grotendeels plausibel waren te noemen.

Het onderhoud van de verdeelmodellen heeft zich inmiddels uitgekristalliseerd in een zich stabiliserend systeem. Vorig jaar lieten alle woordvoerders van de aanwezig politieke partijen zich positief uit over de voorstellen over de (ook toen beperkte) aanpassing van het verdeelmodel. Ik wil dit illustreren met een citaat: “De voorstellen van de staatssecretaris over de financiering van de WWB zijn goed. (...) Het is goed dat de grens voor het verstrekken van een genormeerd bedrag aan gemeenten wordt verlaagd van 60 000 naar 40 000 inwoners en dat het geld voor kleine gemeenten op grond van meer objectieve criteria wordt verdeeld.”³

Advies Rfv

./. De Raad doet een aantal suggesties voor de verdere doorontwikkeling van het model. Voor het verdeelmodel 2008 kiest de Raad voor stabiliteit. De keuze van de Raad is vrijwel gelijk aan een van de twee modellen die ik mijn brief van 13 juni aan uw Kamer presenteerde.

De verdere doorontwikkeling van het model

² Kamerstukken II, 28870, nr. 118, verslag van een algemeen overleg op 1 juli 2004.

³ Kamerstukken II, 30 545, nr. 5, verslag van een algemeen overleg op 21 juni 2006

De Rfv had van het gebruik van gegevens 2005 zichtbare verbeteringen verwacht in de werking van het model. Uit het feit dat er bij de voorgestelde modellen nog steeds sprake is van grote ex ante herverdeeeffecten trekt de Rfv de conclusie dat de huidige verdeelmodellen een zeer geringe verklaringskracht hebben.

Ik deel deze mening niet. De omvang van de herverdeeeffecten is geen goed beoordelingscriterium voor de kwaliteit van het objectief verdeelmodel. Dit heeft de Rfv in zijn eerdere adviezen bevestigd. Waar het om gaat is of de herverdeeeffecten plausibel zijn; is het verschil tussen budget, berekend op basis van het objectief verdeelmodel, en de feitelijke uitgaven toe te schrijven aan de gemeentelijke prestaties bij de uitvoering van de WWB? Het kan dus zijn dat er sprake is van grote, maar plausibele herverdeeeffecten.

Mijn indruk is niet dat de uitvoeringspraktijk van gemeenten in 2005 al zodanig was uitgekristalliseerd en gemeenten al dusdanig naar elkaar waren toegegroeid dat herverdeeeffecten niet meer in belangrijke mate kunnen worden toegeschreven aan de verschillen in de kwaliteit van de uitvoering van gemeenten, maar slechts aan onvolkomenheden in het verdeelmodel. Eerder uitgevoerd plausibiliteitsonderzoek bevestigt dit.

De Rfv spreekt zijn voorkeur uit voor een meer kostengeoriënteerd model met daarin een variabele die de bijstanddruk weerspiegelt. Hierbij past de opmerking dat de suggestie om het bijstandsvolume in de verdeling mee te nemen, als groot nadeel heeft dat het niet die gemeenten beloont die er in slagen om mensen aan het werk te helpen. Dit betekent de facto een (gedeeltelijke) terugkeer naar een declaratiesystematiek.

Met de voorkeur voor een fundamenteel ander model breekt de Raad, mijns inziens, met het advies van vorig jaar (zie de bijlage bij de brief van de Rfv voor een samenvatting van het advies van vorig jaar).

Ik ben het eens met de aanbeveling van de Rfv dat het huidige verdeelmodel serieus geëvalueerd moet worden. Zoals ik in mijn brief van 13 juni heb aangegeven zal ik de uitkomsten van het door mij aan Cebeon gevraagde onderzoek naar de plausibiliteit van het verdeelmodel betrekken bij de afspraak die ik met de VNG heb gemaakt om het verdeelmodel te evalueren bij de Eindevaluatie WWB (voorzien voor eind 2007). In dat kader zal ik de bovenstaande opmerkingen van de Rfv nader bezien.

Het advies ten behoeve van het verdeelmodel 2008

De raad sluit af met de aanbeveling om voor de verdeling van de middelen voor onvermijdelijke bijstandsuitgaven in 2008 een geactualiseerde versie te gebruiken van het model dat in 2007 is gehanteerd. Navraag bij de Rfv leert dat hiermee wordt bedoeld dat de gewichten van het model wel herschat zouden moeten worden, maar er voor het overige niets aan de verdeelkenmerken verandert (zelfde model, maar dan geijkt op uitgaven 2005 in plaats van 2004). Dit is vrijwel de variant APE2008.30 zoals u die kunt terugvinden in mijn brief van 13 juni 2007.



Ons kenmerk W&B/SFI/07/22315

In deze brief heb ik aangegeven dat deze variant acceptabel is, maar dat ik een lichte voorkeur heb voor de variant APE2008.25. Het belangrijkste verschil ten opzichte van de variant APE2008.30 is dat de werkingssfeer van het objectief verdeelmodel verder wordt uitgebreid naar gemeenten vanaf 25.000 inwoners. Dit is ingegeven door de wens om het objectief verdeelmodel op zoveel mogelijk gemeenten betrekking te laten hebben. Zowel uw Kamer als de Rfv hebben in het verleden positief gereageerd op voorstellen om de werking van het objectief verdeelmodel uit te breiden naar meer gemeenten.

Kleine gemeenten en samenwerkingsverbanden

Naar aanleiding van de daling van het WWB-budget inkomensdeel ten opzichte van 2006, welke voor kleine gemeenten groter was dan gemiddeld, is eind oktober 2006 de motie Mosterd en Van der Sande ingediend (Kamerstuk 30 545, nr. 11). Hierin wordt de regering gevraagd om:

1. nauwkeurig in beeld te brengen hoe groot de budgetverlaging voor kleine gemeenten zal zijn in 2007;
2. inzichtelijk te maken of de budgetten voor deze gemeenten in 2006 gemiddeld 7% ruimte hadden; en
3. te bezien of in het licht van de uitkomsten 2006, de budgetten 2007 en de bijstandsbehoefte van de betreffende gemeenten, het noodzakelijk is aanvullende maatregelen voor die gemeenten te treffen en de Kamer daarover in juni 2007 te informeren.

In het vervolg ga ik nader in op deze drie punten. Daarnaast heeft voormalig staatssecretaris Van Hoof bij de schriftelijke beantwoording van kamervragen (Kamerstukken II, 2006/07, 30 545, nr. 12) toegezegd om bij de bekendmaking van de nadere voorlopige budgetten in mei 2007 te bezien of mitigering van de herverdeeleeffecten voor samenwerkingsverbanden gewenst is. Ook hierop ga ik, aan de hand van bovenstaande drie vragen, verder in.

1. Budgetontwikkeling kleine gemeenten en samenwerkingsverbanden in 2007

De aanleiding van de vraagstelling in de motie Mosterd en Van der Sande was de budgetdaling bij met name kleine gemeenten. In onderstaande tabel geef ik een overzicht van de budgetontwikkeling in de jaren 2006 en 2007.

Tabel. Budgetontwikkeling

<i>Gemeenteklasse*</i>	<i>% verandering 2005-2006</i>	<i>% verandering 2006-2007</i>	<i>% verandering 2005-2007</i>
Klein	6,2%	-17,3%	-12,1%
Middelgroot	-1,9%	-9,2%	-10,9%
Groot	-10,5%	-6,0%	-15,9%
Voormalige samenwerkingsverbanden	-4,4%	-9,8%	-13,7%



Ons kenmerk W&B/SFI/07/22315

Totaal -8,2% -7,6% -15,2%

* Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is uitgegaan van de gemeentelijke indeling in 2007. Effecten kunnen daardoor niet geheel worden toegeschreven aan de indeling in een gemeentegrootteklasse.

Het macrobudget voor het inkomensdeel van de WWB wordt zodanig vastgesteld, dat dit op macroniveau voldoende is om alle bijstandslasten te dekken. Een verwachte daling van het bijstandsvolume en/of de gemiddelde prijs resulteert derhalve in een daling van het macrobudget (het macro-effect). Zo bedroeg het macro-effect in 2006 -8,2% (procentuele verschil tussen het macrobudget 2006 en 2005) en bedraagt dit in 2007 ten tijde van de nadere voorlopige budgetten -7,6%.⁴ Dit is de budgetdaling waar alle gemeenten mee te maken hebben, ongeacht tot welke gemeentegrootteklasse de gemeente behoort.

Na vaststelling van het macrobudget, wordt dit over de gemeenten verdeeld.⁵ Bij deze verdeling hebben kleine gemeenten in 2006 een relatief hoog budget gekregen (een budgetstijging van 6,2% t.o.v. 2005, terwijl op macroniveau sprake was van een budgetdaling van 8,2%). Dit voordeel verdwijnt, zoals uit de tabel blijkt, in 2007.

Zoals verder uit de tabel blijkt, is het budget van de groep gemeenten die tot 2007 als samenwerkingsverband werden gefinancierd met 9,8% gedaald ten opzichte van 2006. Deze budgetdaling bestaat voor bijna de helft uit herverdeeffecten als gevolg van het loslaten van de financiering van samenwerkingsverbanden in 2007. Deze herverdeeffecten worden veroorzaakt door het feit dat een samenwerkingsverband veelal in een andere gemeentegrootteklasse zal vallen dan elke afzonderlijke gemeente (een aantal kleine gemeenten kan een samenwerkingsverband vormen die op basis van het gezamenlijk inwonertal als “groot” wordt bestempeld). Dit heeft vervolgens invloed op de verdeelsystematiek (historisch en/of objectief verdeelmodel); het budget van het samenwerkingsverband is doorgaans niet gelijk aan de som van de individuele, gemeentelijke budgetten.

Uit de laatste kolom van bovenstaande tabel blijkt dat in de jaren 2006 en 2007 de budgetontwikkeling van kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden per saldo iets gunstiger is dan die van andere gemeenteklassen.

⁴ Dit percentage kan nog iets veranderen bij de vaststelling van het definitieve budget in september 2007, waarvoor de cijfers uit de macro-economische verkenning van het CPB worden gebruikt.

⁵ Voor kleine, grote en middelgrote gemeenten geschiedt deze verdeling respectievelijk op basis van historische uitgaven, het objectief verdeelmodel en een mengvorm van beide modellen.

2. (verwachte) overschotten en tekorten kleine gemeenten en samenwerkingsverbanden in 2006 en 2007

Onderstaande tabel geeft de resultaten van 2006 en een indicatie voor de resultaten van 2007 weer voor de verschillende gemeenteklassen. Onder resultaat wordt verstaan het verschil tussen het totaal van de verstrekte budgetten voor een gemeenteklasse en het totaal van de (verwachte) uitgaven voor die gemeenteklasse.

Tabel. Resultaat (budget minus uitgaven)

<i>Gemeenteklasse</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2006 en 2007</i>
Klein	6,5%	-4,9%	1,3%
Middelgroot	1,3%	-0,4%	0,5%
Groot	-0,8%	0,6%	-0,1%
Voormalige samenwerkingsverbanden	3,4%	0,7%	2,1%
<i>Totaal</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,2%</i>

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, hadden kleine gemeenten in 2006 het grootste procentuele overschot in vergelijking met de andere gemeentegrootteklassen. Bij bekendmaking van voorlopige budgetten 2007 (oktober 2006), heeft mijn voorganger aangegeven voor kleine gemeenten een gemiddeld overschot van 7% te verwachten in 2006. Kleine gemeenten hebben met een gemiddeld overschot van 6,5% inderdaad ongeveer 7% ruimte in hun budget 2006. Bij samenwerkingsverbanden was dit met 3,4% ook hoger dan gemiddeld.

Van het resultaat 2007 is op dit moment slechts een ruwe indicatie te geven. Alleen van de eerste drie maanden zijn momenteel voorlopige volumecijfers beschikbaar, een periode die te kort is om al betrouwbare indicaties te geven van het te verwachten resultaat 2007 op basis van volumecijfers. De indicaties in bovenstaande tabel zijn dan ook gebaseerd op een aantal veronderstellingen: 1) een daling van bijstandsuitgaven bij alle gemeenten conform de daling van het nader voorlopig macrobudget, en 2) een gelijkblijvend aandeel van de kleine gemeenten in de totale uitgaven.

Op basis van deze veronderstellingen is het verwacht tekort voor kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden in 2007 groter dan bij andere gemeentegrootteklassen. Wanneer ook hier de periode 2006-2007 wordt beschouwd, dan blijkt dat kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden per saldo op een overschot uitkomen.



Ons kenmerk W&B/SFI/07/22315

3. Conclusies

Zoals uit het bovenstaande volgt, was voor kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden in 2006 sprake van een incidentele budgetstijging en een dienovereenkomstig overschot op het inkomensdeel. In 2007 is er sprake van een tegengestelde beweging; een meer dan gemiddelde budgetdaling gaat gepaard met een (verwacht) tekort bij kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden. Per saldo zijn de kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden over de periode 2006-2007 zeker niet slechter af dan de andere gemeenten. Doordat kleine gemeenten een budget ontvangen op basis van hun historisch aandeel is geborgd dat hun budgetten (met enige vertraging) in de pas lopen met hun uitgavenontwikkeling. Ik verwacht daarom dat de relatief sterke budgetdaling in 2007 voor kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden van incidentele aard is.

Ik kom tot de conclusie dat de huidige inzichten en verwachtingen geen aanleiding geven tot aanvullende maatregelen voor de groep kleine gemeenten en/of voormalige samenwerkingsverbanden (voornamelijk bestaand uit kleine gemeenten).

Eind 2007 is meer bekend over de ontwikkeling van het bijstandsvolume, waardoor een betere schatting van het verwachte resultaat 2007 mogelijk is. Mocht dit tot geheel andere resultaten leiden voor kleine gemeenten en voormalige samenwerkingsverbanden dan in deze brief zijn gepresenteerd, dan zal ik uw Kamer hierover uiteraard informeren.

Nader voorlopige budgetten 2007

Het is gebruikelijk om bij de herberekening van de budgetten lopende het jaar uit te gaan van de nieuwe gemeentelijke gegevens voor de variabelen in het objectief verdeelmodel. In het kader van de berekening van de nader voorlopige budgetten Inkomensdeel voor 2007 is gebleken dat twee variabelen inmiddels door respectievelijk het CBS en VROM op een andere manier worden berekend dan bij de berekening van de voorlopige budgetten 2007. Actualisatie van deze kenmerken zou daarom leiden tot grote schommelingen voor individuele gemeenten die niet (geheel) samenhangen met veranderingen in de (objectieve) bijstandslasten voor gemeenten, maar met verandering in de meetmethode. Dit lijkt mij niet wenselijk. Ik heb daarom besloten deze beide kenmerken niet te actualiseren. Ik zal op korte termijn de conform bovenstaande geactualiseerde budgetten via gemeenteloket aan gemeenten bekend maken.

Slot

Ik sluit af met de constatering dat voor de verdeling van de middelen in 2008 het model APE2008.25 het meest aangewezen model blijft. Dit model doet recht aan de ook door uw Kamer gedeelde uitgangspunten van stabiliteit enerzijds en een zo groot mogelijke bereik onder gemeenten anderzijds. Ook voor kleine gemeenten en samenwerkingsverbanden is de



Ons kenmerk W&B/SFI/07/22315

systematiek in 2007 toereikend gebleken. Voor de toekomstige verdeling is een nadere evaluatie van belang. Het Cebeon-onderzoek maakt hier deel van uit, maar de evaluatie reikt verder dan alleen dat onderzoek. Immers, de hierboven gegeven samenvatting van uitgangspunten voor de verdeling omvatten meer dan de plausibiliteit. Ik stel mij voor dat ik u in december 2007 over de uitkomsten van de evaluatie kan berichten. Deze kunnen de opmaat bieden voor een discussie over de noodzaak van verdere doorontwikkeling van het verdeelmodel.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(A. Aboutaleb)

Bijlage(n):
Advies Rfv