

Aan de Staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. A. Aboutaleb
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Datum
4 februari 2008

Uw kenmerk
W&B/SFI/08/2483

Ons kenmerk
Rfv 2008-0000003644

Inlichtingen bij
Gerlant Kooistra

Doorkiesnummer
(070) 426 7246

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies naar aanleiding van de evaluatie van de
Wet werk en bijstand (verdeemodel
inkomensdeel)

Geachte heer Aboutaleb,

Met uw brief van 29 januari 2008 (kenmerk W&B/SFI/08/2483) vroeg u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om advies naar aanleiding van de evaluatie van de financieringsystematiek van het inkomensdeel (I-deel) van de Wet werk en bijstand (WWB). Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

1.

Inleiding en samenvatting

Met ingang van 2004 is de Wet werk en bijstand van kracht. Een belangrijk onderdeel van de wet betreft de verdeling van de voor bijstandsuitkeringen beschikbare rijksmiddelen over de gemeenten. Het hiervoor gebruikte verdeemodel is onlangs geëvalueerd. De Raad voor de financiële verhoudingen adviseert u in deze brief over de conclusies die kunnen worden verbonden aan de uitkomsten en aanbevelingen van deze evaluatie.

De evaluatie leert dat het verdeemodel een neutrale rol heeft gespeeld in de werking van de wet; er kan geen positieve of negatieve prikkelwerking van het model worden afgeleid. Verder staat vast dat het model bij sommige partijen bestuurlijke onrust oproept. Met name bestaan twijfels over de stabiliteit en de plausibiliteit van de door het model aangewezen middelenverdeling.

De Raad adviseert u om de aanbevelingen uit de evaluatie over te nemen. De aangereikte oplossingen om de plausibiliteit van de modeluitkomsten te verbeteren, vindt de Raad wat mager. Te overwegen valt bij de toewijzing van de beschikbare rijksmiddelen meer rekening te houden met de feitelijke uitgaven die gemeenten aan bijstandsuitkeringen kwijt zijn. De tegenwerping dat zo 'n aanpassing de prikkelwerking die van het verdeelmodel uit gaat te veel zou uithollen, gaat niet op. Van die prikkelwerking is immers bij de evaluatie van de wet immers niet gebleken. Het concept van de Wet werk en bijstand blijft dus overeind.

2.

Terugblik

De Wet werk en bijstand bepaalt dat de rijksoverheid aan gemeenten de middelen ter beschikking stelt die nodig zijn voor de reguliere bijstandsuitkeringen. Daarnaast ontvangen gemeenten voor de bijzondere bijstand een uitkering uit het gemeentefonds. De voor de reguliere bijstandsuitkeringen uitgetrokken rijksmiddelen worden over de gemeenten verdeeld met behulp van een verdeelmodel. Dit model is niet onomstreden, omdat het in een aantal gevallen uitkomsten oplevert waarin gemeenten zich moeilijk kunnen herkennen. In zijn advies van 21 juni 2007 toonde de Raad zich kritisch over de werking van het verdeelmodel. De Raad gaf aan dat hij twijfelde aan de plausibiliteit en de werkelijke verklaringskracht van het model. Punten van kritiek waren de moeilijk te doorgronden achterliggende techniek en het ontbreken van een band tussen de toegewezen middelen en de feitelijke bijstandsuitgaven van individuele gemeenten. Deze kostenoriëntatie is echter problematisch: gemeenten zouden niet langer een prikkel ervaren om het beroep op de bijstand terug te dringen, omdat de uitgaven toch door “Den Haag” worden vergoed. Anderzijds ligt het voor de hand om te veronderstellen dat verschillen in het waargenomen niveau van de bijstandsuitgaven vrijwel steeds voor een deel worden verklaard door bijzondere omstandigheden (in een deel van de gemeenten), die het verdeelmodel – hoe ook gespecificeerd – niet of onvoldoende kan honoreren. Bij de verdeling van de middelen voor reguliere bijstandsuitkeringen over de ruim vierhonderd gemeenten moet dus een gulden middenweg worden gevonden tussen prikkelwerking en kostenoriëntatie. Het is de vraag of het nu gebruikte verdeelmodel wel voldoende aan deze eis voldoet.

Ook vond de Raad in zijn eerdere advies de destijds voorgestelde aanpassingen van het verdeelmodel voor 2008 zo marginaal, dat hij u adviseerde te volstaan met het actualiseren van het in 2007 gebruikte model. Dit mede in afwachting van een plausibiliteitsonderzoek (door

Cebeon) dat na de zomer zou worden afgerond, en van de uitkomsten van een algehele evaluatie van het verdeelmodel.

In het najaar is het bedoelde plausibiliteitsonderzoek verschenen. Dit diende als input voor de algehele evaluatie van het verdeelmodel van het inkomensdeel (het geld voor de uitkeringen) van de Wet werk en bijstand. De evaluatie is een coproductie van de bureaus Andersson Elffers Felix (AEF) en SEO Economisch Onderzoek (SEO).

De Raad is positief over de inspanningen die sinds de zomer van 2007 zijn geleverd om het verdeelmodel kritisch te evalueren.

2.

Plausibiliteitsonderzoek (Cebeon)

De toonzetting van het plausibiliteitsonderzoek is uitgesproken kritisch. Cebeon concludeert dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen de richting van de herverdeeleffecten en die van de gemeentelijke output. De verdeling van een aanzienlijk deel van het budget voor bijstandsuitkeringen is daarmee niet plausibel. Ook acht Cebeon de plausibiliteit van het model in relatie tot andere uitgangspunten – transparantie, actualiteit, stabiliteit en voorspelbaarheid, en de werking van het stelsel in dynamisch opzicht – voor verbetering vatbaar. Voor de Raad was deze kritiek grotendeels herkenbaar, al beseft hij dat u vraagtekens zet bij de door Cebeon gehanteerde methode van onderzoek.

De Raad wil zich niet mengen in een methodologische discussie. Hij constateert dat het rapport van Cebeon op zijn minst aanknopingspunten biedt voor een verdere verbetering van het verdeelmodel. Voor de Raad zijn in het bijzonder de navolgende punten van belang:

- Het zoeken van een andere mix van uitgangspunten die de betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en stabiliteit van het model kan vergroten.
- Het model meer kostengeoriënteerd maken.
- Het zoeken van een alternatief voor COROP-regio's om de basis van de banengerelateerde maatstaven te verbeteren.
- Het nader specificeren van de maatstaf "huurwoningen" naar "goedkope huurwoningen".

3.

Evaluatie van de financieringssystematiek Wet werk en bijstand (AEF en SEO)¹

Conclusies

De bureaus AEF en SEO concluderen dat de Wet werk en bijstand vooral werkt dankzij de volledige budgettering van het bijstandsbudget in combinatie met het eigen risicodragerschap. Bestuurders schrijven aan het verdeelmodel vooral een dienende rol toe; het hoort dienstbaar te zijn aan het goed functioneren van het bestuurlijk arrangement. Uit de evaluatie kan geen positieve of negatieve prikkelwerking van het objectieve verdeelmodel van de Wet werk en bijstand worden afgeleid.²

De belangrijkste criteria voor de beoordeling van het objectieve verdeelmodel zijn (1) de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten en (2) de stabiliteit van de modeluitkomsten. Als het model goed scoort op deze criteria dan heeft dit de gunstigste uitwerking op de effectiviteit van het bestuurlijke arrangement.

Bij de plausibiliteit van de (her)verdeeleeffecten gaat het hoofdzakelijk om hun uitlegbaarheid, die volgens enkele (vooral nadeel-)gemeenten ontbreekt. Gemeenten met een sociale dienst die bij de best presterende van Nederland behoort, zouden niet binnen de groep nadeelgemeenten moeten voorkomen.

Bestuurders benadrukken daarnaast in toenemende mate het belang van de stabiliteit van het model. Dit criterium heeft zowel betrekking op het verdeelmodel als op het voor de gemeenten beschikbare macrobudget. Voortdurende tussentijdse aanpassingen – waarvan de reden vaak onduidelijk is – leiden bij gemeenten tot te veel uitvoerings- en bestuurlijke onrust. Enkele recente aanpassingen komen al aan deze kritiek tegemoet.

Aanbevelingen

De bestuurlijke beoordeling in combinatie met het literatuuronderzoek en de kwantitatieve analyse laten zien dat nog geen consensus bestaat dat het

¹ *Evaluatie verdeelmodel Wet werk en Bijstand. Conclusies en aanbevelingen*, 28 januari 2008

² De gezamenlijke gemeenten hielden in de jaren 2004 tot en met 2007 per saldo circa € 600 miljoen over van de rijksuitkering voor het I-deel (de uitkeringen) van de WWB. Dit kan worden gezien als de investering van het Rijk in de nieuwe opzet van de bijstandswetgeving. De Raad vraagt zich af in hoeverre deze investering op de meest doelmatige manier vorm heeft gekregen.

verdeelmodel optimaal werkt. Een aantal punten van kritiek behoeft aandacht om alle betrokkenen voldoende inzicht te geven in de werking van het model.

SEO en AEF adviseren het huidige model te handhaven en niet op zoek te gaan naar een geheel nieuw model. Het bestaande model is nog relatief jong, want eerst in 2006 volledig toegepast. Het model moet de kans krijgen volledig uit te kristalliseren. Resultaten van nader onderzoek zullen het model slechts marginaal verbeteren en de overstap naar een alternatief model zal alleen maar leiden tot nieuwe herverdeeleffecten, bestuurlijke onrust en discussies. Dat leidt de aandacht af. Volgens AEF en SEO is het nu van belang om de focus te verleggen naar het optimaal functioneren van de bestuurlijke afspraken.

De Raad kan meegaan in deze redenering. Hoewel hij nog steeds van mening is dat de verdelende werking van het model te wensen over laat, is hij ook tot het inzicht gekomen dat een andere verdelingsmethodiek dan de regressiemethode niet zal leiden tot een betere verdeling. Bovendien ontbreekt een duidelijke norm die bepaalt welke verdeling objectief strookt met de onvermijdelijke uitgaven van gemeenten. Er is geen referentiekader.

Toch is het aantrekkelijk om een aantal ongemakken van het model op te lossen. AEF en SEO adviseren om deze oplossingen niet per definitie te zoeken in aanpassingen van het model, maar (bovenal) bestuurders een beter inzicht te geven in (de stabiliteit van) het model en de plausibiliteit van de verdeling te vergroten.

De Raad kan zich vinden in de conclusies van SEO en AEF, dat op dit moment vooral de plausibiliteit en de stabiliteit van het verdeelmodel de belangrijkste verbeterpunten zijn.

In bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten van 4 juni 2007 is al afgesproken om het macrobudget van de WWB voor de komende kabinetsperiode te stabiliseren. Tussentijdse schommelingen in de door individuele gemeenten ontvangen uitkering zullen vanaf nu dus vooral het gevolg zijn wijzigingen in de uitkomsten van het verdeelmodel zelf. De wijzigingen in de verdeelmaatstaven van het objectieve verdeelmodel zijn sinds 2006 beperkt gebleven. Het blijft echter van belang om gemeenten tijdig, uitgebreid en individueel inzicht te geven in de uitkomsten van het model. Om frustratie in gemeentelijke kring te voorkomen is het essentieel dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid periodiek en uitgebreid communiceert over de ontwikkelingen in het model, de verschillende budgettaire gevolgen voor gemeenten toelicht en de

(toekomstige) gevolgen van relevante macro-economische ontwikkelingen aangeeft.

De Raad deelt de mening van SEO en AEF dat tijdige en uitvoerige communicatie naar individuele gemeenten, en een goede uitleg van de verschillen in uitkomsten door de jaren heen, bij kunnen dragen aan een grotere acceptatie van het model en zijn uitkomsten. Met aanpassingen op het model moet de komende jaren spaarzamer om worden gegaan dan in het verleden; ze hebben in het verleden meer tot onrust dan tot verbetering geleid.

AEF en SEO adviseren de komende periode te focussen op het verbeteren van de plausibiliteit van de herverdeeleffecten. De nadruk zal daarbij moeten liggen op de verklaring van de ongewenste herverdeeleffecten. De belangrijkste modeltechnische aanpassing waartoe AEF en SEO adviseren hangt samen met onderzoek naar een andere afbakening van economische regio's. Uit onderzoek en ervaring in andere projecten blijkt dat de COROP-indeling niet altijd actueel is, terwijl zij wel effect heeft op uitkomsten. De COROP-indeling is een belangrijke invalshoek voor bepaalde maatstaven in het huidige WWB-verdeelmodel. Onderzoek naar alternatief afgebakende economische regio's zal een maatstaf moeten opleveren die dient ter vervanging van de huidige COROP-maatstaven.

Deze aanzet voor verbetering van de plausibiliteit acht de Raad een goede. Waar dit aangewezen is, moet het model zeker verbeterd worden door het toevoegen van nieuwe, andere of verbeterde maatstaven. Toekomstige vervanging van de COROP-gerelateerde maatstaven moet dus wel een evidente verbetering opleveren.

AEF en SEO adviseren daarnaast om groter vertrouwen in de plausibiliteit van het model te realiseren door het toepassen van een verscherpte toetsing conform de methodiek van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Zo'n toetsing biedt een opening om gemeenten die veel op het I-deel van de WWB moeten toelagen (wat) ruimhartiger tegemoet te komen. Deze wens leeft bij lokale bestuurders. Zomaar een ruimhartiger vangnet spannen – zonder dat aan gemeenten de eis wordt gesteld duidelijk te maken aan welke oorzaken geconstateerde nadelige verdeeleffecten te wijten zijn – is volgens AEF en SEO niet gepast. Een ruimere compensatieregeling moet samen gaan met een verscherpte toetsing. Zo kan ook de vraag worden beantwoord of een tekort samenhangt met achterblijvende gemeentelijke prestaties en/of het gevolg is van tekortkomingen van het verdeelmodel zelf.

De Raad staat positief tegenover deze oplossingsgerichte benadering van de problematiek, maar is niet van mening dat de aanpassing direct zal bijdragen aan een grotere plausibiliteit van het model of meer vertrouwen in zijn uitkomsten. De plausibiliteit van het verdeelmodel zit aan de voorkant; in de budgetverdeling. De verruiming van het vangnet is nodig om de grote tekorten van bepaalde gemeenten achteraf op te vangen, dus om er voor te zorgen dat zij niet in allerlei uitvoerings- of financiële problemen terecht komen. Uit de toets kan ook blijken dat een gemeente een tekort heeft, omdat zij initieel te weinig budget heeft ontvangen. Afhankelijk van de bijzondere omstandigheden van het geval zou het model op onderdelen gerepareerd kunnen worden, of is een individuele oplossing geboden. Zo kan de constructie op langere termijn wél bijdragen aan de plausibiliteit van het verdeelmodel. Afhankelijk van de uitwerking van de constructie zou u een adviserende rol van de Raad bij het toetsingsproces, zoals bij de “reguliere” artikel 12 toepassing, kunnen overwegen. Van belang is het om in uw verdere communicatie duidelijk te maken dat de constructie niets te maken heeft met het gemeentefonds; dat eventuele compensatie in het kader van de artikel 12-achtige constructie ten laste komt van het budget van de Wet werk en bijstand zelf, en niet van het gemeentefonds.

De Raad wil hier nog aan toevoegen dat hij in de huidige systematiek de eis dat het gerealiseerde tekort groter moet zijn dan 10%, om in aanmerking te komen voor compensatie, te zwaar vindt. In combinatie met een onvoldoende plausibele verdeling is het niet verantwoord gemeenten een dergelijk groot financieel risico te laten lopen. Waar een gemeente een eenmalig tekort doorgaans hoogstwaarschijnlijk nog wel kan opvangen, kunnen cumulatieve tekorten een gemeente in grote problemen brengen, waardoor de uitvoering van de bijstand en de activiteiten op andere beleidsterreinen op een onaanvaardbare manier in de verdrukking raken. Ook bij de artikel 12-achtige constructie kan de Raad zich voorstellen dat u een meerjarig perspectief meeweegt, en niet alleen de 10%-grens per jaar toepast.

4.

Meer kostenoriëntatie

Behalve door het overnemen van de voorstellen van SEO en AEF, valt aan de voorkant van het traject nog meer winst te behalen om de plausibiliteit van het verdeelmodel te vergroten. Bijvoorbeeld door het verbeterpotentieel van de specificatie van de maatstaf “huurwoningen” naar “goedkope huurwoningen” te onderzoeken.

De Raad bepleit, in het verlengde van zijn advies van 21 juni 2007 en het Cebeon-rapport, de optie van een meer kostengeoriënteerde financiering nader te onderzoeken, ter verbetering van de verdelende werking van het model en om de plausibiliteit van de modeluitkomsten te vergroten.

Hij benadrukt daarbij dat een kostengeoriënteerde verdeling *niet hetzelfde* is als een declaratiesysteem. Met kostenoriëntatie bedoelt de Raad dat de verdeling beter gaat aansluiten op de onvermijdbare bijstandsuitgaven van afzonderlijke gemeenten. De huidige modelmatige benadering gaat er van uit dat alle bijstandsuitgaven samenhangen met objectieve, onbeïnvloedbare factoren. De Raad vraagt erkenning voor het feit dat een deel van de (variatie in de) bijstandslasten per gemeente niet benaderd kan worden door objectieve factoren en ook niet of nauwelijks beïnvloed wordt door gemeentelijk beleid. De Raad verwacht dat met een groter accent op kostenoriëntatie niet alleen (onterechte) tekorten worden beperkt, maar ook (onterechte) overschotten voor een deel verdampen. Gemeenten die jarenlang te veel ontvingen, zouden daarmee ook een impuls krijgen om (nog) scherper naar hun bijstandsbeleid te kijken.

Het belang van de prikkelwerking van de financiering voor de daling van het aantal bijstandsontvangers in de afgelopen jaren kan naar aanleiding van de evaluatie worden gerelativeerd. Het geringe belang van de prikkelwerking in het geheel biedt u ruimte om gemeenten, die in financiële problemen raken door de uitvoering van de WWB, financieel tegemoet te komen. Daarnaast kan de objectiviteit van de verdeling worden gerelativeerd, gezien de grote impact die de *ex ante* inperking heeft op de jaarlijkse verdeling van de budgetten. Deze *ex ante* inperking verstoort de werking van het verdeelmodel. Met de inperking wordt het politieke signaal afgegeven dat *ex ante* herverdeeleffecten groter dan 7,5% en kleiner dan -7,5% in feite niet acceptabel zijn. De Raad verwacht dat met een meer kostengeoriënteerd model de werking van de *ex ante* inperking kan afnemen.

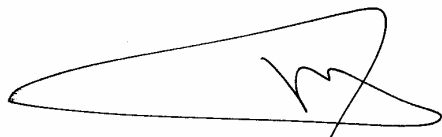
In zijn advies van 21 juni 2007 noemt de Raad “het invoeren van variabele die een zekere constante van de bijstanddruk weerspiegelt” als een mogelijke verfijning van de verdeelsleutel. Er moet aansluiting gezocht worden bij de groep bijstandsontvangers die niet of nauwelijks doorloopt. Het is daarbij van groot belang dat er een goede definitie van deze groep komt, omdat deze tussen gemeenten verschilt. Ook de suggestie van Cebeon voor gedeeltelijke honorering van het aantal bijstandsontvangers als maatstaf, is een optie.

Bij kostenoriëntatie blijft de budgettering, die volgens de evaluatie het belangrijkste effect heeft gehad op het succes van de Wet werk en bijstand,

overeind. Immers, het financiële belang van gemeenten wijzigt niet; het blijft voor gemeenten aantrekkelijk om zo weinig mogelijk uit te geven aan de bijstand, omdat de overgebleven middelen vrij besteedbaar zijn.

De Raad is zich er van bewust dat kostenoriëntatie in het verleden door de Tweede Kamer is afgewezen, omdat men het soms weinig daadkrachtige bijstandsbeleid van gemeenten van vóór de invoering van de WWB niet wilde belonen. De Raad is echter van mening dat, met de huidige inzichten, de situatie nu wezenlijk anders is dan toen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller, more intricate mark.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'B' followed by a long, horizontal stroke.

Dr. C.J.M. Breed, secretaris