

Vergaderjaar 2005–2006

**30 545**

## **Uitvoering Wet Werk en Bijstand**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2006

#### **1. Inleiding**

Ruim twee jaar na de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) per 1 januari 2004 worden de resultaten van deze wet gaandeweg zichtbaar. De WWB beoogt gemeenten meer beleidsvrijheid te geven, om daarmee de effectiviteit van de uitvoering te vergroten. Inmiddels zijn er vele aanwijzingen dat door de WWB bij gemeenten een belangrijke verandering is opgetreden, in die zin dat het beleid en de uitvoering er (meer dan voorheen) op gericht is om instroom in de WWB te beperken, en uitstroom naar werk te bevorderen.

Onlangs heeft u van mij de rapportage «WWB in cijfers I» ontvangen. Daaruit blijkt dat mede door de inspanningen van gemeenten (als gevolg van de WWB) het bijstandsvolume aan het dalen is. Minder mensen zijn afhankelijk van de overheid. Dit is niet alleen op macroniveau zichtbaar, maar ook op individueel gemeentelijk niveau doen zich opmerkelijke ontwikkelingen voor. Gemeenten slagen er bijvoorbeeld in om een stijging van het bijstandsvolume, in 2005 om te buigen in een forse daling. Ook zijn er gemeenten die een dreigend tekort van aanzienlijke omvang hebben weten te vermijden door forse inspanningen. Ook in mijn persoonlijke contacten met gemeenten merk ik dat gemeenten blij zijn met de beleidsvrijheid die zij door de WWB hebben gekregen, en dat zij door deze wet gestimuleerd worden tot het voeren van effectiever en efficiënter beleid.

Tegelijkertijd constateer ik dat de bodem nog niet in zicht is. De gemeentelijke uitvoeringspraktijk is nog volop in ontwikkeling; gemeenten zijn nog steeds aan het leren wat wel en niet werkt. Zo blijkt uit een recent onderzoek van SEOR dat reïntegratie ook loont voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt<sup>1</sup>.

De financieringssystematiek is een cruciaal onderdeel van de WWB. Door de financieringssystematiek worden gemeenten geprikkeld om bijstands-

<sup>1</sup> Jaap de Koning ea, SEOR, Effectiviteit van Reïntegratie, maart 2005.

gerechtigden zo efficiënt en effectief mogelijk te begeleiden naar de arbeidsmarkt.

- De financieringssysteem bestaat uit drie componenten:
- Een (toereikend) macrobudget voor het Inkomensdeel.
- Een objectief verdeelmodel voor het I-deel dat aansluit bij de onvermijdelijke bijstandslasten van gemeenten.
- Een budget voor reïntegratievoorzieningen dat aansluit bij de reïntegratiebehoefte van gemeenten.

In deze brief presenteer ik mijn voorstellen voor de financieringssysteem voor 2007.

Daarbij stel ik een aantal verbeteringen voor.

- Voor de verdeelmodellen is – conform mijn toezegging aan u – een onderhoudstraject ontwikkeld, waaruit enkele verbetermogelijkheden naar voren komen.
- Voor het vaststellingsmoment van het gemeentelijk I-budget heb ik nieuwe afspraken gemaakt met de VNG.

Uit mijn contacten met gemeenten is mij gebleken dat er bij gemeenten grote behoefte bestaat aan meer stabiliteit.

De afgelopen jaren zijn gemeenten geconfronteerd met forse aanpassingen van hun budgetten, zowel over de jaren heen, als binnen een jaar. De aanpassingen over de jaren heen hielden verband met het overgangsregime dat is gehanteerd bij de invoering van het verdeelmodel I-deel via het afbouwen van de historische verdeling, en met de aanpassingen van de objectieve verdeelsleutel die de afgelopen jaren met uw Kamer zijn afgesproken. De aanpassingen binnen een jaar hielden verband met de noodzakelijke aanpassingen van het macrobudget, en daarnaast met de actualisatie van de verdeelkenmerken waarover met uw Kamer afspraken zijn gemaakt om aan de problematiek van groeigemeenten tegemoet te komen.

Met mijn voorstellen beoog ik meer rust te bieden rond de bepaling van de omvang van de gemeentelijke budgetten. De aanpassingen die ik voorstel voor 2007 zijn gunstig voor de stabiliteit van de budgetten en daarmee ook voor de gemeentelijke financiële huishouding, omdat de gevolgen van de financieringssysteem voor gemeenten beter voorspelbaar worden.

Overigens constateer ik dat er de afgelopen jaren sprake is geweest van een deugdelijke werking van de financieringssysteem. Dat kan afgeleid worden uit het beperkte beroep dat gedaan is op een aanvullende uitkering bij de toetsingscommissie. Hierover heb ik u geïnformeerd bij brief van 29 maart jl.

## **2. Onderhoudstraject verdeelmodellen**

### *2.1 Verdeelmodel Inkomensdeel*

Het verdeelmodel Inkomensdeel 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 door de gemeente te beïnvloeden, variabelen.

Verdelen gaat gepaard met herverdeeffecten. Onder herverdeeffecten wordt verstaan het verschil tussen budget en feitelijke uitgaven.

Herverdeeffecten zijn ook beoogd: gemeenten die goed presteren worden hiervoor beloond, en gemeenten die het minder goed doen voelen de financiële gevolgen hiervan.

Vorig jaar heeft uw Kamer ingestemd met het huidige verdeelmodel voor 2006. Zie voor de verdeelkenmerken en de gewichten van het verdeelmodel 2006 bijlage 1.

Een objectief verdeelmodel zal nooit precies in alle gemeenten op de noodzakelijk te maken kosten aansluiten. Ook uw Kamer heeft vorig jaar blijk gegeven hiervoor begrip te hebben.

Ik heb vorig jaar toegezegd om ten behoeve van het onderhoud van de verdeelmodellen een onderhoudstraject te ontwikkelen. Doelstelling van onderhoud is de kwaliteit van de verdeelmodellen WWB te waarborgen en zo mogelijk te verbeteren. Het onderhoudstraject biedt gemeenten en parlement de garantie dat extreme uitkomsten van de verdeelmodellen onderzocht en bekeken worden, en daarmee dat de uitkomsten voor gemeenten beter herkenbaar zijn.

Bijlage 2 bevat een beschrijving van de opzet van het onderhoudstraject 2007, dat als basis heeft gediend voor de dit jaar uitgevoerde onderzoeken.

De suggesties van uw Kamer en van gemeenten zijn gebruikt als uitgangspunt voor de analyses die gedaan zijn in het kader van het onderhoudstraject gericht op 2007. SZW heeft vele externen betrokken bij de uitvoering van het onderzoek (zie onderstaande box).

De Raad voor de financiële verhoudingen is, net als in voorgaande jaren, om advies gevraagd. Verderop in deze paragraaf wordt nader ingegaan op het advies van de Raad.

#### **Box 1. Betrokkenheid van derden bij het onderzoek**

Het ministerie van SZW heeft belanghebbende partijen op verschillende manieren bij het onderhoudstraject betrokken. De *Werkgroep onderhoudstraject verdeelmodellen WWB 2007* heeft het ministerie van SZW geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek. In deze werkgroep zaten vertegenwoordigers van gemeenten (Rotterdam, Enschede, Leeuwarden, Hellendoorn, Den Haag en Zaanstad), de VNG, Divosa, het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Economische Zaken, de Raad voor de Financiële Verhoudingen, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en SZW. Onderzoekers van SEOR hebben de werkgroep technisch geadviseerd. SZW heeft elf belangstellende gemeenten uitgenodigd om deel te nemen in een panel van meelezers. Deze elf gemeenten hebben de conceptrapportages ontvangen. SZW heeft hun commentaar doorgeleid naar de onderzoekers. Ten slotte heeft SZW met speciale Nieuwsbrieven alle gemeenten tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het onderhoudstraject en hen uitgenodigd om reacties te geven.

#### *Wat heeft het onderzoek opgeleverd?*

Aan de hand van de vele suggesties van diverse partijen is een onderzoek door APE gedaan (bijlage 3 en 4) waarbij diverse analyses zijn uitgevoerd<sup>1</sup>.

De analyses hadden betrekking op:

- Samenwerkingsverbanden: welke effecten hebben samenwerkingsverbanden op het verdeelmodel?
- Compartimentering macrobudget: wat is het effect van de compartimentering, en is een andere systematiek mogelijk?
- Kleine gemeenten: kan het objectief verdeelmodel uitgebreid worden naar kleinere gemeenten?
- Verdeelkenmerken: kunnen de verdeelkenmerken verder verbeterd worden?

Daarnaast is onderzoek gedaan naar de financiële resultaten van gemeenten in de afgelopen jaren, en naar de gevolgen van de volumeontwikkeling in de G4 voor de overige gemeenten.

Tot slot is een voorstel ontwikkeld voor twee varianten voor het verdeelmodel 2007.

<sup>1</sup> L. Aarts ea, APE, Objectief Verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2007, april 2006.

## **Box 2. Resultaten onderzoek I-deel**

### *Financiële resultaten 2001–2004*

Sinds 2001 hebben de gemeenten te maken met budgetbekostiging; aanvankelijk gedeeltelijk (25%) en vanaf 2004 voor 100%. In de eerste vier jaar hebben de Nederlandse gemeenten in totaliteit gemiddeld 8% (€ 575 mln)<sup>1</sup> meer budget ontvangen dan zij hebben uitgegeven. Er bestaan echter grote verschillen tussen individuele gemeenten: de financiële resultaten variëren van + 21% tot – 11%<sup>2</sup> bij gemeenten met meer dan 60 000 inwoners.

Positieve resultaten blijken niet voorbehouden aan gemeenten in bepaalde regio's of grootteklassen of aan gemeenten met hoge of lage bijstandsuitgaven. De verschillen in financieel resultaat blijken wel nauw samen te hangen met verschillen in de uitgavenontwikkeling; gemeenten die erin slagen hun bijstandsvolume te reduceren, hebben over het algemeen een beter financieel resultaat.

### *Volumeontwikkeling G4*

De vier grote gemeenten (G4) hebben hun uitgaven in de afgelopen vier jaar meer weten te beperken dan andere gemeenten. Dit werkt op twee manieren door in de budgetten van de overige gemeenten, namelijk via de vaststelling van het macrobudget (de «taart») en via de objectief en historisch bepaalde gemeentelijke aandelen in het macrobudget (de «taartpunten»). De ontwikkeling in de G4 heeft per saldo geen nadelige gevolgen gehad voor de overige gemeenten. Als de overige gemeenten afzonderlijk van de G4 zouden zijn bekostigd (met een eigen macrobudget en een eigen verdeelsleutel) hadden zij daardoor niet meer budget gekregen dan nu, zoals blijkt uit hoofdstuk 3 van het onderzoeksrapport.

### *Compartimentering macrobudget*

Alvorens de budgetten van individuele gemeenten worden berekend, wordt het macrobudget opgedeeld in drie delen (compartimenten). Deze procedure heeft twee nadelen. Ten eerste is het systeem hierdoor complex, waardoor het budget voor een gemeente minder goed voorspelbaar is. Ten tweede sluiten de compartimentuitgaven niet volledig aan op de compartimentbudgetten.

De analyses geven aan dat de tussenstap van het opdelen van het macrobudget in drie stukken zonder bezwaar kan vervallen. Daarmee wordt de verdeelsystematiek transparanter.

### *Kleine gemeenten*

In algemene zin geldt dat objectief verdelen de voorkeur heeft boven historisch verdelen. De objectieve verdeelsleutel is momenteel van toepassing op gemeenten die groter zijn dan 30 000 inwoners. Onderzocht is wat de gevolgen zijn als de werking van de objectieve verdeelsleutel wordt uitgebreid door de ondergrens te verlagen tot 20 000 inwoners. Daaruit blijkt dat de aansluiting tussen budgetten en uitgaven door deze uitbreiding achteruit zou gaan.

Een alternatief voor de verlaging van de ondergrens van 30 000 inwoners, is het verlagen van de grens van het compartiment grote gemeenten, van 60 000 naar 40 000. Ook dit leidt tot uitbreiding van de werking van het objectief verdeelmodel, omdat meer gemeenten volledig objectief gebudgetteerd worden (namelijk alle gemeenten met meer dan 40 000 inwoners). Deze aanpassing heeft geen gevolgen voor de gewichten van de objectieve verdeelsleutel.

### *Samenwerkingsverbanden*

Gemeenten die de WWB gezamenlijk uitvoeren, hebben tot op heden de keus om gezamenlijk gebudgetteerd te worden<sup>3</sup>. Bij gezamenlijke budgettering kunnen gemeenten van historische budgettering overgaan naar objectieve budgettering.

Het als één entiteit behandelen van samenwerkingsverbanden blijkt een ongunstige invloed te hebben op de kwaliteit van de objectieve verdeelsleutel. Dit komt omdat de samenhang tussen objectieve omstandigheden en bijstandsuitgaven in kleine gemeenten aantoonbaar afwijkt van de samenhang in grote gemeenten. De verdelende werking wordt

<sup>1</sup> In 2005 hebben gemeenten naar verwachting € 235 miljoen meer budget ontvangen dan zij hebben uitgegeven.

<sup>2</sup> Bij dit percentage van – 11 is overigens geen rekening gehouden met de aanvullende uitkeringen die gemeenten eventueel nog ontvangen hebben.

<sup>3</sup> Onlangs heb ik besloten om gemeenten uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vanaf 2007 afzonderlijk te gaan bekostigen. Mijn brief hierover (W&B/SFI/06/22380) heeft u ontvangen op 23 maart 2006. In deze brief wordt ook verwezen naar deze analyse van APE.

beter als in samenwerkingsverbanden participerende gemeenten bij de ijkings van de gewichten worden behandeld als afzonderlijke gemeenten.

#### *Verdeelkenmerken in de verdeelsleutel*

De aangereikte suggesties om de objectieve verdeelsleutel te verbeteren zijn verkend. Hierbij is gekeken naar de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens en naar de potentiële effecten op de verdelende werking, de plausibiliteit en de stabiliteit. Op grond van deze verkenning zijn de suggesties in drie categorieën ingedeeld:

- suggesties zonder verbeterpotentieel;
- suggesties met verbeterpotentieel in een toekomstig onderhoudstraject;
- suggesties met verbeterpotentieel in het lopende onderhoudstraject.

De volgende suggesties blijken na onderzoek geen uitzicht te bieden op verbetering van de verdeelsleutel:

- Toevoeging van segregatiemaatstaven naar etniciteit en naar huishoudens met een laag inkomen;
- Toevoeging maatstaf Hoog opgeleiden;
- Onderscheid westerse en niet-westerse allochtonen;
- Meting van economische kenmerken op gemeenteniveau;
- Wijziging van de definitie van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied;
- Schatting van de gewichten op basis van verschillen in bijstandsvolume in plaats van verschillen in bijstandsuitgaven.

De volgende suggesties zijn doorverwezen naar een toekomstig onderhoudstraject. Het betreft suggesties met verbeterpotentieel, maar die niet zonder nader onderzoek in de verdeelsleutel kunnen worden verwerkt.

- Toevoeging van een maatstaf Verslavingsproblematiek;
- Verfijning van de maatstaf Arbeidsongeschikten;
- Vervanging van de economische maatstaven die gemeten worden op regionaal niveau (COROP-regio) door economische maatstaven die betrekking hebben op de directe omgeving van de gemeente, vergelijkbaar met de operationalisatie van de maatstaf Klantenpotentieel;
- Toevoeging van een maatstaf Industrieel verleden.

De volgende suggesties zijn verwerkt in een van de gepresenteerde versies van het verdeelmodel voor 2007 (zie verderop).

- Toevoeging maatstaf Inwoners in achterstandswijken
- Vervanging van de maatstaf Werkzame beroepsbevolking in jaar  $t$ , door Werkloze beroepsbevolking in jaar  $t-1$ ;
- Verfijning van de maatstaf Banen handel en horeca, tot Banen handel horeca exclusief groothandel;
- Vervanging van de maatstaf Totaal allochtonen door Niet-westerse allochtonen.

#### *Toets op locatie*

Het onderzoek is afgesloten met een toets van de resultaten in gesprekken met zes geselecteerde gemeenten. Doel van de gesprekken was vast te stellen in welke mate gemeenten zich in de kenmerken en resultaten van het objectieve verdeelmodel en de voorgestelde aanpassingen daarvan herkennen.

Het beeld van de gemeentelijke beleidsinzet in de zes gemeenten is gemengd. Enkelen zijn zich duidelijk bewust dat ze ten opzichte van andere gemeenten een inhaalslag moeten maken en hebben vanaf 2004, maar meest pas vanaf 2005, fors ingezet om dat te bereiken. In andere gemeenten is de doelstelling om de uitgaven te verminderen nog minder expliciet ontwikkeld.

De herkenning van de eigen positie in verhouding tot andere gemeenten is niet volledig. Men herkent uiteraard de eigen volume- en uitgavenontwikkelingen, maar is soms verrast over de uitkomsten wanneer deze worden afgezet tegen de ontwikkelingen in andere gemeenten.

Drie variabelen die naar voren gebracht zijn hebben verbeterpotentieel en kunnen in een volgend onderhoudstraject nader onderzocht worden: Aantal studenten, Industrieel verleden en Krimp van het inwonertal.

#### *Twee varianten voor het objectief verdeelmodel voor 2007*

Op basis van dit onderzoek luidt het advies van APE om voor de bepaling van het Inkomensdeel van het WWB-budget in 2007 gebruik te maken van één van de volgende twee verdeelmodellen:

- *APE2007*. Deze variant bevat dezelfde objectieve verdeelmaatstaven als de huidige objectieve verdeelsleutel. Het verschil is dat bij de bepaling van de gewichten de gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden buiten beschouwing zijn gelaten. De gewichten van de verdeelkenmerken zijn herijkt op basis van de gemeentelijke uitgaven in 2004.
- *WWB2007*. Deze variant wijkt op enkele punten af van de variant APE2007. De belangrijkste aanpassing is de toevoeging van de maatstaf Inwoners in een achterstandwijk. Ook bij deze variant zijn gezamenlijk gebudgetteerde samenwerkingsverbanden buiten beschouwing gelaten, en zijn de gewichten herijkt op 2004.

#### *Keuzes voor het verdeelmodel Inkomensdeel WWB 2007*

Uit de analyses blijkt dat op dit moment geen vergaande verbeteringen van het verdeelmodel gevonden kunnen worden, wel blijken nog kleine/bepaalde verbeteringen mogelijk. Op basis van de onderzoeksresultaten kom ik tot de volgende voorstellen met betrekking tot de verdeling van het I-deel in 2007.

#### **Verdeelmodel 2007**

Door de onderzoekers worden twee varianten voor 2007 gepresenteerd: model APE2007 en model WWB2007. In bijlage 5 staan de herverdeeleffecten en budgetverschuivingen van beide modellen per gemeente, bij toepassing op 2004.

Bij de keuze voor een van de varianten spelen de volgende afwegingen:

- Model WWB2007 leidt tot minder herverdeeleffecten dan model APE2007. Bij model WWB2007 zijn een aantal variabelen aangepast, op een zodanige wijze dat de *gemiddelde* herverdeeleffecten enigszins afnemen.
- Model APE2007 leidt tot meer budgetstabiliteit dan model WWB2007. Model APE2007 bevat dezelfde objectieve verdeelmaatstaven dan het huidige verdeelmodel, waardoor *voor individuele gemeenten* geen budgetverschuivingen ontstaan als gevolg van de aanpassing van verdeelmaatstaven. Model WWB2007 bevat wel nieuwe verdeelmaatstaven, hetgeen voor individuele gemeenten tot budgetverschuivingen kan leiden.
- Bij model WWB 2007 is de variabele «allochtonen» vervangen door «achterstandswijken». Beide variabelen hebben beperkingen. De variabele «allochtonen» heeft als voordeel dat deze gepubliceerd wordt door het CBS, en dat fluctuaties in de aantallen beperkt zijn. Ze heeft als nadeel dat westerse allochtonen erin meegenomen worden terwijl deze groep in het algemeen geen achterstand heeft. De variabele «achterstandswijken» meet de concentratie van problemen. Dit heeft als voordeel dat deze zich beperkt tot de groep (in achterstandswijken) die ook daadwerkelijk een achterstand heeft. Ze heeft als nadeel dat de indicator gemaakt wordt voor een ander doel (namelijk tarieven voor huisartsen) en ook niet door het CBS gepubliceerd wordt. Daarnaast is de kans op fluctuaties in het gemeentelijk budget van jaar op jaar groter omdat een wijk van het ene op het andere jaar uit de doelgroep kan verdwijnen.
- Op plausibiliteit scoren beide modellen vergelijkbaar.

*Voorstel:* Ik concludeer dat beide varianten acceptabel zijn. Vanwege de nadelen die genoemd zijn bij de variabele «achterstandswijken», en de voordelen van de stabiliteit, heb ik een lichte voorkeur voor de variant APE2007, en stel daarom voor om voor dit model te kiezen.

## **Handhaven ex-ante inperking**

Met behulp van ex ante inperking worden de herverdeeeffecten, die ontstaan bij toepassing van het objectief verdeelmodel beperkt tot maximaal 7,5%. Het objectieve budgetaandeel (aandeel van de gemeente in het macrobudget bij toepassing van het objectieve verdeelmodel) mag niet meer dan 7,5% afwijken van het historische budgetaandeel (aandeel van de gemeente op basis van de historische uitgaven). Is dit wel het geval, dan wordt het objectieve budgetaandeel zodanig aangepast dat wel aan deze restrictie voldaan is.

*Voorstel:* De herverdeeeffecten zullen bij de verdeling voor 2007 op dezelfde wijze ingeperkt worden als in 2006.

## **Compartimentering aanpassen**

*Voorstel:* Vanaf 2007 wordt het macrobudget niet meer vooraf opgesplitst in drie compartimenten, maar direct verdeeld over de gemeenten. Hierdoor treden slechts geringe herverdeeeffecten op. De verdeelsystematiek wordt hierdoor transparanter.

## **Kleine gemeenten meer objectief**

Ten aanzien van kleine gemeenten is uitbreiding van het verdeelmodel naar gemeenten met minder dan 30 000 inwoners nog niet verantwoord. Deze optie blijft op de agenda van het onderhoudstraject voor volgend jaar staan. Daarbij zal ook de mogelijkheid nagegaan worden om bij de ijking te werken met meerjarige gegevens, waardoor mogelijk de werking van het verdeelmodel voor kleine gemeenten verbeterd.

*Voorstel:* Ik stel voor de groep gemeenten die volledig objectief bekostigd wordt uit te breiden naar gemeenten met meer dan 40 000 inwoners. Het gemiddelde herverdeeeffect voor gemeenten van 40 000–60 000 inwoners is namelijk niet veel anders dan voor grotere gemeenten (zie hoofdstuk 5 van bijlage 3), en grotere individuele herverdeeeffecten worden via de ex-ante aftopping voorkomen (net als bij de grotere gemeenten). Voordeel is dat hierdoor voor meer gemeenten het objectief verdeelmodel volledig wordt toegepast. Daarnaast hebben minder gemeenten te maken hebben met het gemengde systeem van historisch en objectief, dat ingewikkelder en daardoor minder transparant is dan een niet gemengd systeem.

### *Overleg met de VNG*

Ik heb over de onderzoeksresultaten overleg gevoerd met de VNG. De VNG spreekt geen voorkeur uit voor een van beide varianten voor het verdeelmodel I-deel voor 2007. Verder blijkt de VNG voorstander van het verlagen van de grens voor volledig objectief budgetteren naar 40 000 inwoners, en blijkt de VNG voorstander van het loslaten van de compartimentering. De VNG heeft aangegeven dat de verklaarbaarheid en de herkenbaarheid van de uitkomsten voor gemeenten heel belangrijk zijn. Ik onderschrijf dit. In het bestuurlijk overleg is afgesproken dat wij moeten blijven werken aan beide punten en dat wij daarom met elkaar zullen zoeken naar een goede norm voor de uitvoering, waaraan de kwaliteit van het verdeelmodel getoetst kan worden. Nu we enkele jaren ervaring hebben met de financieringssystematiek van de WWB, en de beschikking krijgen over meer informatie over de uitvoeringspraktijk, zijn daar ook meer mogelijkheden voor. In het kader van het plausibiliteitsonderzoek dat komend jaar uitgevoerd zal worden zal dit opgepakt worden (zie ook par. 2.3).



De Raad voor de financiële verhoudingen heeft op 25 april jl. advies uitgebracht over het verdeelmodel (bijlage 6). Daaruit blijkt het volgende:

- De Raad is tegenstander van al te vluchtige aanpassingen in het verdeelmodel, omdat dit het vertrouwen in het objectief verdeelmodel ondermijnt. Daarbij wordt aangetekend dat het in de rede ligt te verwachten dat de effecten van de WWB op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk pas duidelijk worden wanneer het verdeelmodel gebaseerd is op uitvoeringsgegevens over het jaar 2005. In dat licht acht de Raad nu enige rust op zijn plaats.
- De Raad stelt vast dat de beide voorliggende modellen (APE2007 en WWB2007) geen wezenlijke verbeteringen inhouden. Alles afwegende heeft de Raad een voorkeur voor het APE2007 als verdeelmodel. Deze voorkeur wordt ingegeven door inhoudelijke en technische overwegingen. De relatie tussen bijstandsuitgaven en achterstandswijken acht de Raad indirect. Ook twijfelt hij of de dynamiek van deze achterstandswijkindicator recht doet aan de gewenste dynamiek van het objectieve verdeelmodel.
- Het buiten de geobjectiveerde verdeling houden van de samenwerkingsverbanden voorkomt dat deze samenwerkingsverbanden een oneigenlijke invloed uitoefenen op de uitkomsten van de budgettering. De Raad gaat daarom akkoord met het buiten de geobjectiveerde verdeling houden van samenwerkingsverbanden. Wel dient te worden gezien op welke wijze deze gemeenten een overgangstraject geboden kan worden om nadelige herverdeeleffecten te kunnen opvangen. Het uitgangspunt van de ex-ante aftopping lijkt daarbij in de rede te liggen.
- De Raad acht de uitbreiding van de groep gemeenten waarvoor het budget volledig objectief wordt bepaald tot gemeenten met meer dan 40 000 inwoners verantwoord en passend binnen de gewenste ontwikkelingen naar een zo groot mogelijk bereik van het objectieve verdeelmodel.
- Ook het opheffen van de compartimentering draagt daar aan bij. Door vanaf 2007 het macrobudget niet meer vooraf in drie compartimenten op te splitsen, maar direct te verdelen wordt de verdeelsystematiek transparanter.

Ook de Raad hecht groot belang aan de plausibiliteit van de herverdeeleffecten van het verdeelmodel. Daarbij merkt de Raad terecht op dat de gevolgen van de budgettering op de uitvoeringspraktijk nog «uittrillen». De Raad geeft aan dat het in de rede ligt te verwachten dat de effecten van de WWB op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk pas over het jaar 2005 duidelijk zichtbaar gaan worden. De Raad acht het daarom van groot belang de werking van het verdeelmodel in relatie tot de feitelijke ontwikkelingen te blijven volgen. Verwacht mag worden dat als gevolg van de financiële prikkel verschillen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk steeds minder een verklaring kunnen bieden voor het optreden van herverdeeleffecten; gemeenten met vergelijkbare uitvoeringskenmerken moeten vergelijkbaar scoren op herverdeeleffecten. In zoverre dat niet het geval is zou dat duiden op een inconsistent model.

Ik deel deze analyse van de Raad en trek daaruit de conclusie dat het van belang is om de ervaringen met de financieringssystematiek in 2004 en met name 2005 te betrekken bij het plausibiliteitsonderzoek.

Bij mijn uiteindelijke voorstellen houd ik rekening met deze advisering van de Raad. Ik constateer dat de advisering van de Raad nauw aansluit bij mijn eigen conclusies.

Het advies van de Raad om een overgangstraject voor samenwerkingsverbanden te bieden neem ik niet over. Naar mijn oordeel is hier geen reden voor om de volgende redenen:



- Door een wijziging van het verdeelmodel ondervinden sommige gemeenten altijd nadelen ten opzichte van het eerder gebruikte model. Compensatie daarvoor is nooit aan de orde geweest.
- Gemeenten die er door de nieuwe financieringswijze op achteruit gaan, zullen veelal in het verleden voordeel hebben gehad van de oude financieringswijze.
- Een berekend nadeel is een momentopname, en kan op andere momenten weer een voordeel zijn. Bepalen wie voor compensatie in aanmerking komt zou dus enigszins willekeurig zijn.

#### *Verskillende manieren om verdeelmodellen te ontwerpen: vergelijking WWB en WMO*

Er zijn verschillende manieren om verdeelmodellen te ontwerpen. De keuze hangt onder meer af van de eisen die aan het verdeelmodel worden gesteld<sup>1</sup>.

In een expertmeeting die in augustus 2004 werd gehouden en waar ook enkele leden van uw Kamer bij aanwezig waren is geconstateerd «dat de vorm van het objectief verdeelmodel logisch past bij de doelstelling van de WWB en de bestuurlijke verhoudingen: een budgetstelsel gebaseerd op een objectief verdeelmodel waarbij getracht wordt rekening te houden met het feit dat gemeenten meer bijstandsgerechtigden hebben naarmate zij een zwakkere economische structuur hebben en een hoger aandeel binnen hun bevolking van groepen met een zwakkere arbeidsmarktpositie». Alternatieve systematieken om de budgetten te verdelen werden niet toepasbaar geacht<sup>2</sup>.

Een aantal Kamerleden heeft mij gevraagd te kijken naar de systematiek van het verdeelmodel voor de Wet op de maatschappelijke ondersteuning (WMO). In het algemeen overleg van 16 februari 2006 heb ik toegezegd dit te doen. Ik heb de WMO-systematiek globaal vergeleken met die van de WWB. Beide modellen beogen aan te sluiten bij de onvermijdelijke kosten voor gemeenten. Zowel het WMO-model als het WWB-model doen dat met objectieve, niet direct door gemeenten te beïnvloeden, variabelen. Doel is om de invloed van de uitvoeringspraktijk niet te honoreren. Daar hebben zowel de onderzoekers van APE (t.b.v. de WWB) als die van Cebeon (t.b.v. de WMO) naar gestreefd.

Ik zoom in op twee belangrijke onderwerpen. In de eerste plaats ga ik in op de vraag of en hoe er een uitputtende set structuurkenmerken voor de verdeling is gevonden. Het tweede punt betreft de relatie tussen herverdeeleeffecten en uitvoeringspraktijk. In bijlage 7 is een schematische vergelijking tussen de WMO en de WWB opgenomen.

Bij de WMO is via een verschillenanalyse – door homogene groepen gemeenten te vergelijken – nagegaan of de juiste *structuurkenmerken* zijn betrokken in het model. Voor de WMO concludeert KPMG dat geen nieuwe relevante structuurkenmerken meer te vinden zijn na het onderzoek dat Cebeon heeft uitgevoerd.

Bij de WWB is via meerdere, elkaar in de tijd opvolgende, onderzoeken nagegaan welke factoren de bijstandsuitgaven van een gemeente beïnvloeden (regressie op het gemiddelde). Geconcludeerd kan worden dat de relevante structuurkenmerken in het model zijn opgenomen. In de afgelopen jaren zijn door SEOR en APE alleen nog verfijningen op bestaande structuurkenmerken gevonden. Het WWB-model en de uitkomsten daarvan blijven in grote lijnen telkens hetzelfde.

In het geval van de WMO was het mogelijk om het effect van de *uitvoeringspraktijk* vast te stellen door vergelijkbare gemeenten met verschillende regionale indicatieorganen, zorgkantoren en aanbieders te vergelijken. In alle gevallen is de aansluiting tussen herverdeeleeffecten en uitvoeringskenmerken consistent.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, COELO-rapport 05-04, Groningen, oktober 2005.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 28 870, nr. 130.

Bij de WWB is vorig jaar een plausibiliteitsonderzoek uitgevoerd, waarbij zes indicatoren (poortwachter, organisatie, activering, handhaving, debiteurenbeheer en prijsniveau) voor de uitvoeringspraktijk zijn geïdentificeerd die omvang en richting van de herverdeeleffecten in belangrijke mate verklaren.

Ik acht het niet aannemelijk dat een andere methode leidt tot betekenisvolle nieuwe inzichten, met betrekking tot de in het verdeelmodel op te nemen structuurkenmerken. Ik ben van mening dat vooral geïnvesteerd moet worden in de verklaarbaarheid en herkenbaarheid van de herverdeeleffecten (plausibiliteit van de verdeling). Daarbij kunnen de ervaringen met de bij de WMO gehanteerde methodiek betrokken worden. Dit betreft met name de systematische vergelijking op basis van gemeentetypen (vergelijking tussen en binnen homogene groepen gemeenten). Tevens kan bezien worden wat geleerd kan worden van een analyse van integrale cliëntenbestanden. In paragraaf 2.3 ga ik nader in op mijn voornemens voor een nieuw plausibiliteitsonderzoek, waar deze elementen een plaats in kunnen krijgen.

### *Samenvattend*

Uit de bevindingen van het onderzoek naar het verdeelmodel inkomensdeel trek ik de volgende conclusies:

1. Beide gepresenteerde varianten voor het verdeelmodel I-deel voor 2007 zijn naar mijn oordeel acceptabel. Op grond van eerder genoemde overwegingen kies ik voor model APE2007.
2. De herverdeeleffecten zullen bij de verdeling voor 2007 op dezelfde wijze ingeperkt worden als in 2006.
3. De groep gemeenten waarvoor het budget volledig objectief bepaald wordt, wordt uitgebreid met gemeenten vanaf 40 000 inwoners. In het onderhoudstraject voor het verdeelmodel 2008 zal nagegaan worden of uitbreiding van het verdeelmodel naar gemeenten met minder dan 30 000 inwoners tot de mogelijkheden behoort. Daarbij zal ook de mogelijkheid nagegaan worden om bij de ijking te werken met meerjarige gegevens, waardoor mogelijk de werking van het verdeelmodel voor kleine gemeenten verbetert.
4. De compartimentering wordt vanaf 2007 losgelaten.
5. Met de VNG en de Rfv ben ik van mening dat de plausibiliteit van het verdeelmodel een belangrijk aspect is. Met uw Kamer heb ik afgesproken dat een nieuw plausibiliteitsonderzoek wordt uitgevoerd alvorens de ex-ante inperking kan worden afgebouwd. Dit onderzoek zal nader ingaan op de verklaarbaarheid en de herkenbaarheid van de uitkomsten van het verdeelmodel. Ik verwacht dat dit onderzoek deze zomer van start zal gaan en in april volgend jaar zal worden afgerond.

### *2.2 Verdeelmodel Werkdeel*

Het reïntegratiebudget biedt de gemeente middelen om haar bijstandsccliënten aan het werk te helpen. Het verdeelmodel Werkdeel beoogt zoveel mogelijk aan te sluiten bij de gemeentelijke behoefte aan reïntegratiemiddelen. Een gemeente met meer bijstandsgerechtigden zal een grotere behoefte hebben aan reïntegratiebudget. Door naar behoefte te verdelen biedt het reïntegratiebudget gemeenten die het in het verleden minder goed gedaan hebben – en dus een tekort hebben op het inkomensbudget – de mogelijkheid om de situatie om te buigen. Zij hebben daardoor perspectief op een situatie waarin hun bijstandsuitgaven aansluiten bij het budget.

Tot en met 2005 vond de verdeling plaats op basis van het historische aandeel van de gemeente. Vanaf 2006 wordt geleidelijk aan een nieuw

verdeelmodel geïntroduceerd om aan te sluiten bij de gemeentelijke behoefte. Via dit nieuwe verdeelmodel wordt het budget verdeeld op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, waarbij gecorrigeerd wordt voor de lokale arbeidsmarktsituatie. Tot en met 2010 wordt elk jaar het deel van het budget dat historisch wordt verdeeld kleiner. Vanaf 2011 wordt geheel volgens het nieuwe model verdeeld.

Het werkdeel is geormerkt. Een overschot vloeit in principe terug naar het rijk, maar er geldt een meeneemregeling. Vijfzeventig procent van het voor dat jaar toegekende budget mag worden meegenomen naar een volgend jaar. Deze regeling biedt gemeenten de gelegenheid om fluctuaties in de uitgaven voor reïntegratie goed en verantwoord op te vangen. Het onderhoudstraject voor het werkdeel is door dezelfde werkgroep begeleid als het onderhoudstraject voor het inkomensdeel.

#### *Wat heeft het onderzoek opgeleverd?*

Door SEO is onderzocht (bijlage 8) wat de mogelijkheden zijn om explicieter rekening te houden met de zwaarte van de reïntegratietask waarvoor de gemeente zich ziet gesteld. Zoals is toegezegd aan uw Kamer (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 28 870, nr. 142) is bezien of rekening kan worden gehouden met de mate waarin een gemeente met bijstandsgerechtigden met complexe problemen en met nuggers te maken heeft. Daarbij is rekening gehouden met de door uw Kamer genoemde groepen: personen zonder een startkwalificatie, personen met een taalachterstand, verslaafden, dak- en thuislozen en personen met een medische belemmering. Naast het onderzoek naar probleemgroepen, is onderzocht of arbeidsmarkt op een andere manier in het model kan worden opgenomen.

#### **Box 3. Resultaten onderzoek W-deel**

##### *Probleemgroepen*

Wat betreft de probleemgroepen concludeert SEO dat voor de meeste groepen er geen redenen zijn om ze expliciet op te nemen in het verdeelmodel. Voor mensen met een taalachterstand en mensen met medische belemmeringen concludeert SEO op basis van de onderzoeksgegevens dat er mogelijk aanleiding is, maar ook voor deze groepen concludeert SEO niet eenduidig dat het model moet worden aangepast.

##### *Startkwalificatie en afstand tot de arbeidsmarkt.*

Het merendeel van de bijstandsgerechtigden heeft geen startkwalificatie en heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De prijzen voor reïntegratie van deze groepen wijken daarom niet af van de prijs van een traject voor de gemiddelde bijstandsgerechtigde en is het dus niet noodzakelijk om deze groepen expliciet in het model op te nemen.

##### *Verslaafden, dak- en thuislozen en nuggers*

Aan verslaafden, dak- en thuislozen en nuggers wordt slechts een klein deel van het W-deel uitgegeven. Omdat het slechts om een beperkt deel van het budget gaat is compensatie voor deze groepen niet nodig. Het heeft immers nauwelijks effect op het gemeentelijk budget. Bovendien zijn over deze groepen geen betrouwbare data beschikbaar.

##### *Taalachterstand*

Voor wat betreft de bijstandsgerechtigden met een taalachterstand, concludeert SEO dat dit vooral de eerste generatie niet-westerse allochtonen betreft. Voor deze groep, voor zover het bijstandsgerechtigden betreft die niet ontheven zijn van hun arbeidsverplichting, kunnen gemeenten vanaf 2007 ook middelen inzetten vanuit de Wet Inburgering. Omdat gemeenten op het moment van onderzoek aangaven niet volledig te kunnen overzien of deze middelen voldoende waren, kan SEO geen uitspraak doen of gemeenten daarvoor gecompenseerd zouden moeten worden.

#### *Mensen met medische belemmeringen*

Voor bijstandsgerechtigden met tevens een gedeeltelijke uitkering wegens arbeidsongeschiktheid is het UWV verantwoordelijk voor de reïntegratie. Hier zijn voor de gemeente dus geen extra kosten aan verbonden.

Voor overige bijstandsgerechtigden met een medische belemmering is de gemeente verantwoordelijk. Voor een deel van deze groep zijn extra middelen (de no-risk polis, premiekorting en arbeidsplaatsvoorzieningen) vanuit de WIA beschikbaar wanneer iemand bij een werkgever kan worden geplaatst. Over de kosten van reïntegratie van deze personen verschillen de meningen. Sommige gemeenten geven aan dat er hogere budgetten nodig zijn voor deze groep bijstandsgerechtigden. Maar andere gemeenten attenderen werkgevers duidelijk op de REA-middelen (sinds 29 december 2005 Wet WIA) en geven aan dat het daardoor nauwelijks duurder is om een bijstandsgerechtigde met een medische belemmering te begeleiden naar een baan dan een reguliere bijstandsgerechtigde. Omdat niet helemaal duidelijk is of gemeenten extra middelen nodig hebben voor de reïntegratie van deze groep, kan SEO geen uitspraak doen of gemeenten daarvoor gecompenseerd zouden moeten worden.

#### *Arbeidsmarkt*

De tweede vraag die dit onderzoek tracht te beantwoorden is of de arbeidsmarkt momenteel op een evenwichtige manier in het model is opgenomen. SEO concludeert dat het huidige verdeelmodel rekening houdt met aantal bijstandsgerechtigden en de arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen meer reïntegratiemiddelen als zij meer bijstandsgerechtigden hebben en een moeilijke arbeidsmarkt. De wijze waarop de arbeidsmarkt in het verdeelmodel is opgenomen, zorgt dat er tevens voor dat rekening wordt gehouden met bijstandsdichtheid. Gemeenten met een grotere bijstandsdichtheid krijgen meer reïntegratiemiddelen. Bijstandsdichtheid hangt sterk samen met gemeentegrote. SEO heeft een alternatief model geconstrueerd. Hierbij wordt rekening gehouden met de werkloosheid, het aantal vacatures en de gemeentegrootte.

SEO heeft de twee modellen vergeleken. SEO concludeert dat de modellen op de meest criteria vergelijkbaar scoren, maar constateert als belangrijkste verschillen:

- De herverdeeleffecten ten opzichte van historisch verdelen van het verdeelmodel van SEO zijn groter dan die van het bestaande verdeelmodel. Er wordt vooral meer budget herverdeeld van grote naar kleine gemeenten dan bij het huidige model.
- Omdat in het huidige model één variabele voor zowel arbeidsmarkt als bijstandsdichtheid corrigeert vindt SEO het huidige model minder transparant.
- Het model van SEO is gevoelig voor gemeentelijke herindelingen.

#### *Toekomst*

SEO constateert dat er op dit moment nog slechts een beperkt inzicht bestaat in prijzen van reïntegratie, het (netto)-effect van reïntegratie, en andere middelen die kunnen worden ingezet om bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Zolang hier onvoldoende inzicht in is, blijft het bijzonder moeilijk om de behoefte van een gemeente aan W-deel middelen te bepalen en een verdeelmodel te ontwikkelen dat daarbij aansluit. Op dit moment wordt er door verschillende partijen onderzoek gedaan om dit inzicht te vergroten. Zo zijn verschillende gemeenten (o.a. Rotterdam) bezig met onderzoek naar de netto effectiviteit van de reïntegratie-instrumenten. Daarnaast investeert SZW via een expertgroep reïntegratie, en via verschillende onderzoeken in het inzicht in de effectiviteit en prijzen van reïntegratie. Hiermee moet het op termijn mogelijk worden om een verdeelmodel te ontwikkelen dat nog beter recht doet aan verschillen tussen gemeenten.

#### *Keuzes voor het verdeelmodel Werkdeel WWB 2007*

De onderzoeksresultaten geven mij geen aanleiding het huidige verdeelmodel aan te passen. Dit geldt zowel voor het expliciet opnemen van probleemgroepen in het verdeelmodel, als voor de manier waarop de arbeidsmarkt in het model zit. Alleen voor personen met een taalachter-

stand of een medische belemmering geeft SEO aan dat er mogelijk aanleiding is om er expliciet rekening mee te houden.

Naar het oordeel van het kabinet is de combinatie van de beschikbare middelen uit de Wet inburgering en het gemeentelijke reïntegratiebudget voldoende om gecombineerde inburgerings- en reïntegratietrajecten aan te bieden. Bij de verdeling van het reïntegratiebudget hoeft dus niet extra rekening te worden gehouden met deze groepen.

Met de inwerkingtreding van de Wet inburgering komen er middelen beschikbaar die ingezet kunnen worden voor inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigden met een taalachterstand. Aan deze groep personen kan de gemeente gecombineerde reïntegratie- en inburgeringsvoorzieningen aanbieden. Dat betekent dat binnen een dergelijk traject taalscholing voor beide doelen kan worden bestemd en dat daarmee bij de inkoop van deze voorzieningen reeds rekening kan worden gehouden. Voor bijstandsgerechtigden met medische belemmeringen zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering kunnen – indien zij hiervoor in aanmerking komen – bij plaatsing middelen uit de WIA worden ingezet (no risk polis, premiekorting en arbeidsplaatsvoorziening). Een conclusie van een aantal gemeenten zelf is dat als er een goede diagnose wordt gemaakt en een passend traject wordt ingekocht, de reïntegratie van iemand met een arbeidshandicap niet altijd direct duurder hoeft te zijn. Ik zie dan ook geen reden deze groep apart in het model op te nemen.

Voor wat betreft de arbeidsmarkt in het verdeelmodel weegt voor mij zwaar dat het door SEO ontwikkelde alternatief tot forse herverdeel-effecten leidt, die de bestaande herverdeeleffecten versterken. Uit de discussie met uw Kamer vorig jaar bleek dat u de herverdeeleffecten van het huidige verdeelmodel al fors genoeg vindt. Het lijkt me vanuit dat oogpunt niet raadzaam deze herverdeeleffecten te versterken. Er zijn ook geen signalen dat gemeenten bezwaren hebben tegen het huidige model.

#### *Overleg met de VNG*

In het bestuurlijk overleg is mij gebleken dat de VNG mijn conclusie om het huidige verdeelmodel niet te wijzigen onderschrijft.

#### *Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen*

Het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt binnenkort verwacht, en zal ik u met mijn reactie zo spoedig mogelijk toezenden.

#### *2.3 Vervolg onderhoudstraject*

Het onderhoudstraject is een continu proces. Over de onderwerpen die komend jaar op de agenda van het onderhoudstraject komen staan zal nog overleg met betrokkenen plaatsvinden.

In ieder geval zal komend jaar nader onderzoek gedaan worden naar de verklaarbaarheid van de herverdeeleffecten. Vorig jaar is met uw Kamer afgesproken dat de plausibiliteit van de herverdeeleffecten beter aanneemelijk gemaakt dient te worden. Hiertoe is gepland om een expertmeeting te houden, als aanzet voor een nieuw onderzoek. Voor het draagvlak voor de financieringssystematiek is de plausibiliteit van de herverdeeleffecten een zeer belangrijk onderdeel. Het is dan ook van belang om nog meer inzichtelijk te maken op welke wijze tekorten en overschotten bij gemeenten samenhangen met de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Ook in het bestuurlijk overleg met de VNG op 6 april jl. is afgesproken dat wij moeten blijven werken aan de verklaarbaarheid en herkenbaarheid van de herverdeeleffecten, en dat wij daarom met elkaar zullen zoeken naar een goede norm voor de uitvoering, waaraan de kwaliteit van het verdeel-

model getoetst kan worden. Daarbij zullen ook de ervaringen met de financieringssysteematiek sinds de invoering in 2004 betrokken worden.

### **3. Vaststellingsmoment budgetten WWB**

De late bijstelling van de gemeentelijk budgetten in het lopende begrotingsjaar heeft geleid tot de vraag of gemeenten niet eerder duidelijkheid over de budgetten kunnen krijgen.

De late wijzigingen in de budgetten ontstaan door:

- Een bijstelling van het macrobudget in september van het lopende jaar (jaar t). Hiermee worden de risico's van conjuncturele effecten en de doorwerkingen van de effecten van rijksbeleid voor gemeenten beperkt.
- Een actualisering van de verdeelkenmerken in jaar t (voor het eerst toegepast in 2005) waardoor de verdeling van het macrobudget wijzigt. Dit is mede gedaan om groeigemeenten tegemoet te komen.

Aan uw Kamer heb ik toegezegd samen met de VNG en Divosa de opties voor een alternatieve vaststelling van de budgetten goed te bekijken. In het bestuurlijk overleg van 6 april heb ik hier met de VNG over gesproken. Met de VNG ben ik tot een oplossing gekomen die ik, conform mijn toezegging aan de uw Kamer, heb voorgelegd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004–2005, 28 870, nr. 141 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 870, nr. 146).

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft op 25 april jl. advies uitgebracht over deze oplossing. De Raad kan instemmen met de voorgestelde procedure om in de maand mei van het lopende jaar de verdeelkenmerken te actualiseren en een voorspelling van het macrobudget te geven. Hiermee is naar het oordeel van de Raad een redelijke balans gevonden tussen voorspelbaarheid en actualiteit.

De voorgestelde oplossing staat hieronder beschreven.

#### *Een alternatief vaststellingsmoment*

Het zoeken naar het beste moment voor vaststelling van de budgetten leidt tot een spanningsveld tussen enerzijds voorspelbaarheid en stabiliteit en anderzijds actualiteit. De bijstandsuitgaven ademen sterk mee met conjuncturele invloeden waardoor zij niet stabiel zijn. Met name groeigemeenten hebben een belang bij het gebruik van actuele gegevens. Anderzijds is er de wens tot stabiliteit en voorspelbaarheid van de budgetten, zodat gemeenten zekerheid hebben. Dit vergroot de beheersbaarheid van de budgetten op gemeentelijk niveau. Binnen dit spanningsveld moet een goed evenwicht worden gezocht. Vorig jaar is, op verzoek van uw Kamer, voor het eerst overgegaan tot het actualiseren van de verdeelkenmerken bij de vaststelling van het definitieve gemeentelijk budget in september. Dit heeft geleid tot een uitermate actueel budget, maar ook tot onrust onder gemeenten die onverwacht met budgetten werden geconfronteerd die in sommige gevallen fors afwaken van de verwachting.

In overleg met de VNG is een voorstel voor een nieuwe procedure voor het vaststellen van de gemeentelijke budgetten opgesteld. De VNG heeft aangegeven te hechten aan de definitieve vaststelling van het macrobudget in september van het jaar t. Om voor gemeenten het budget ook voorspelbaar te maken is het gewenst dat in mei van het jaar t, niet alleen van het macrobudget maar ook van het gemeentelijke budget al een goede voorspelling wordt afgegeven. Daarom wordt de verdeling van het macrobudget na mei in het jaar t niet meer gewijzigd.

Dit leidt tot de volgende procedure voor de bepaling van de gemeentelijke budgetten in jaar t:



September jaar t-1: Voorlopig budget jaar t

- Raming macrobudget op basis van de gegevens van het CPB uit de Macro Economische Verkenningen (MEV), die op Prinsjesdag bekend worden gemaakt.
- Verdeling gemeentelijk budget op basis van verdeelmodel en zo actueel mogelijke gegevens voor elke verdeelmaatstaf.

Mei jaar t: Nader voorlopig budget jaar t

- Raming macrobudget op basis van gegevens van het CPB uit het Centraal Economisch Plan (CEP), die in april bekend worden gemaakt.
- Verdeling van dit geraamde macrobudget op basis van verdeelmodel, met actualisering van een aantal verdeelkenmerken.

September jaar t: Definitief budget jaar t

- Vaststelling macrobudget op basis van MEV gegevens, die op Prinsjesdag bekend worden gemaakt.
- Verdeling van dit macrobudget op basis van verdeelmodel, en data voor de verdeelkenmerken zoals in mei toegepast.

Wat betreft de vraag welke verdeelkenmerken in mei moeten worden geactualiseerd, ligt het voor de hand om alle verdeelkenmerken te actualiseren waarvoor dat in mei mogelijk is. Dit geeft immers het meest actuele beeld en garandeert de beste aansluiting tussen budget en uitgaven.

Bovenstaande procedure kan al dit jaar worden toegepast.

Met deze aanpak wordt een balans gevonden tussen de wens om tot een voorspelbaar budget te komen – en gemeenten zo zekerheid te geven – en de wens om tot een budget te komen dat aansluit bij de actualiteit.

Doordat de vaststelling van het macrobudget net als nu in september van het jaar t plaatsvindt, blijft een actueel macrobudget – dat goed aansluit bij de macro-uitgaven – gegarandeerd.

Voor de vaststelling van de budgetten op gemeentelijk niveau worden – in vergelijking met de vaststellingsmethode uit 2005 – iets minder actuele cijfers gebruikt. De effecten staan weergegeven in de tabel in bijlage 9. Door het actualiseren van de verdeelkenmerken in mei, sluiten de definitieve gemeentelijke budgetten iets minder goed aan bij de gemeentelijke uitgaven, dan bij de vaststellingsprocedure van vorig jaar. Wel is de aansluiting met de gemeentelijke uitgaven beter dan bij het voorlopig budget en dus beter dan bij de vaststellingsprocedure uit 2004, het eerste jaar van de WWB. Dit komt doordat in de voorgestelde procedure wel een deel van de verdeelkenmerken gedurende het begrotingsjaar wordt geactualiseerd. Groeigemeenten worden dus nog steeds tegemoetgekomen in vergelijking met de startsituatie van de WWB, zij het wel iets minder dan in 2005. Uit de tabel in bijlage 7 blijkt dat een 14-tal groeigemeenten bij de huidige procedure een gemiddelde afwijking hebben van het budget met de uitgaven van 3,5%, terwijl zij met de voorgestelde procedure voor 2006 een afwijking hebben van 4,5%. Indien de verdeelkenmerken na het voorlopig budget helemaal niet geactualiseerd zouden worden (procedure 2004) zou deze afwijking voor de 14 gemeenten 5,8% zijn. Met de voorgestelde procedure blijken deze 14 gemeenten dus een grotere afwijking te hebben tussen budget en uitgaven dan bij de huidige procedure, maar een kleinere afwijking dan bij de procedure waarbij helemaal niet geactualiseerd zou worden.

Het grote voordeel van deze voorgestelde procedure is dat halverwege het jaar niet alleen een goede voorspelling van het macrobudget, maar ook een goede voorspelling van het gemeentelijke budget<sup>1</sup> kan worden afgegeven. Hierdoor weten gemeenten eerder waar ze aan toe zijn.

---

<sup>1</sup> Een beperkt aantal gemeenten heeft de verantwoording over 2004 nog niet correct afgerond. Tenzij hier verandering in komt kan voor hen in mei geen goede voorspelling worden afgegeven. De voorspellingen voor andere gemeenten worden hier in beperkte mate door beïnvloed.



### **Tot slot**

Mijn voorstellen voor 2007 leiden tot meer stabiliteit van de budgetten, en tevens worden de gevolgen van de financieringssystematiek voor gemeenten beter voorspelbaar. Bij gemeenten bestaat grote behoefte aan meer stabiliteit. Gemeenten zijn naar mijn oordeel dan ook gediend met deze voorstellen.

Graag verneem ik de opvattingen van uw Kamer alvorens mijn voornemens in het Besluit WWB vast te leggen. Aangezien ik de gemeentelijke budgetten voor 2007 uiterlijk 1 oktober 2006 bekend moet maken, zou ik het bijzonder op prijs stellen de gedachtewisseling met uw Kamer uiterlijk medio juni afgerond te hebben.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. A. L. van Hoof

- 1 – Verdeelkenmerken en gewichten verdeelmodel I-deel 2006
- 2 – Onderhoudstraject verdeelmodellen 2007
- 3 – Onderzoeksrapport over het Inkomensdeel door APE
- 4 – Technisch verslag onderzoek Inkomensdeel door APE
- 5 – Herverdeeeffecten en budgeteffecten Inkomensdeel per gemeente van twee varianten
- 6 – Advies Raad voor de financiële verhoudingen over I-deel en het vaststellingsmoment
- 7 – Vergelijking WMO en WWB
- 8 – Onderzoeksrapport over het Werkdeel door SEO
- 9 – Effecten van een ander vaststellingsmoment.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.