

Staatssecretaris voor Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,
De heer H.A.L. van Hoof
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--		Rfv2005056567	27 april 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
Mr. G.A. van Nijendaal	55808-054	070 – 426 72 32	
Onderwerp			
Advies Wet Werk en Bijstand, werkdeel			

Geachte heer Van Hoof,

Bij brief van 5 april 2005 vraagt u advies aan de Raad voor de financiële verhoudingen over het verdeelmodel voor het werkdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB). U vraagt de Raad tevens naar het oordeel over het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de WWB. Daar zal hij echter in een apart advies op ingaan.

Opbouw advies

Hoofdstuk 1 geeft een korte schets van de voorgeschiedenis. In hoofdstuk 2 worden kort de vier modellen beschreven. Hoofdstuk 3 vormt de kern van het advies: de beoordeling van de verschillende modellen, de herverdeeleffecten en het overgangsregime.

Samenvatting

Vanaf 2006 wordt een begin gemaakt met een objectieve verdeling van het werkbudget voor reïntegratie over de gemeenten. Daartoe zijn vier basismodellen ontwikkeld. Alle modellen verdelen de beschikbare middelen naar rato van de behoefte. De behoefte is echter steeds op een andere wijze geoperationaliseerd. De Raad volgt vanuit een zeker pragmatisme uw voorkeur voor het model dat gebaseerd is op het aantal uitkeringsgerechtigden en (regionale) arbeidsmarktsituatie(model 2). Het model is relatief eenvoudig en kent weinig extra administratieve lasten. De veronderstelling dat de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden een goede indicator is voor de totale omvang van de gehele doelgroep acht de Raad plausibel. Bovendien wordt via de arbeidsmarktkenmerken gecompenseerd voor de zwaarte van noodzakelijke trajecten, waardoor gemeenten die meer behoefte hebben aan gesubsidieerde arbeid daarvoor ook gecompenseerd worden. Belangrijk bijkomend argument voor de Raad is dit model de prikkelwerking van de WWB voluit ondersteunt door niet teveel mensen onnodig op gesubsidieerde arbeid te zetten maar vooral te kijken naar de kans op regulier werk. De Raad acht de richting en de indicatieve omvang van de herverdeeleffecten gelet op de ontwikkelingen sinds 1999 te rechtvaardigen. Wel is de Raad van mening dat een overgangstermijn beperkt dient te blijven tot maximaal 5 jaar. Voorwaarde is dat het verdeelmodel tijdig wordt geëvalueerd.

1.

Inleiding

De Wet werk en bijstand (WWB) is op 1 januari 2004 in werking getreden. Doelstelling van de WWB is om meer mensen vanuit de bijstand naar regulier werk te leiden door gemeenten meer beleidsvrijheid en meer financiële verantwoordelijkheid te geven. De gemeenten ontvangen een budget waaruit zij de volledige bijstandslasten moeten bekostigen. Daarnaast ontvangen gemeenten een budget voor het werkdeel voor reïntegratie. Het budget van het werkdeel van het Fonds Werk en Inkomen is €1,583 miljard in 2004, licht oplopend tot €1,616 miljard in 2007. Het budget voor reïntegratie (werkdeel) wordt nu nog verdeeld op basis van historische kostenaandelen van de gemeenten. Geld dat overblijft moet worden teruggegeven.

De doelgroep voor de werkdeel bestaat uit:

- bijstandsgerechtigden,
- mensen met een nabestaandenuitkering (ANW'ers),
- mensen zonder uitkering (niet uitkeringsgerechtigden oftewel nuggers).

Verder is het de bedoeling mensen die nu een gesubsidieerde baan hebben doorstromen naar een reguliere baan.

Het plan was dit budget vanaf 2004 te verdelen aan de hand van het aantal bijstandsontvangers dat een gemeente heeft. Dat betekent dat er geen rekening zou worden gehouden met het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen, die ook uit het reïntegratiebudget moeten worden betaald. Gemeenten met veel gesubsidieerde arbeidsplaatsen zouden als gevolg hiervan te maken krijgen met negatieve herverdeeleeffecten. Hiertegen rees veel verzet. Invoering van een verdeelmodel is daarom uitgesteld. Per 2006 moet er een begin worden gemaakt met het over de gemeenten verdelen van het werkbudget voor reïntegratie aan de hand van een nieuw objectief verdeelmodel.

Het onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft hiertoe een viertal varianten voor een verdeelmodel ontwikkeld en getoetst.

2.

Vier modellen

In het rapport van het onderzoeksbureau Research voor Beleid worden vier modellen gepresenteerd. Elk verdeelmodel verdeelt de middelen naar rato van de behoefte. Voor iedere variant is de behoefte aan reïntegratiemiddelen op een andere wijze geoperationaliseerd.

Model 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

Dit model tracht de behoefte van gemeenten op een zo goed mogelijke en objectieve (niet door de gemeente te beïnvloeden verdeelkenmerken) manier te benaderen vanuit beschikbare databestanden.

Model 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

Model 2 is ontwikkeld vanuit de veronderstelling dat de omvang van de doelgroep bepalend is voor het aantal in te zetten reïntegratie-instrumenten en dat de arbeidsmarktsituatie van invloed is op de zwaarte van de instrumenten. Daartoe is de arbeidsmarktsituatie per regio toegevoegd. De veronderstelling daarbij is dat in gemeenten met hoge werkloosheid en weinig vacatures zwaardere reïntegratie-instrumenten nodig zijn. De variant gaat uit van de veronderstelling dat het aantal WWB-ers per gemeente een goede indicator is voor de totale omvang van de doelgroep. De arbeidsmarkt weegt voor ongeveer 40% mee de WWB-populatie voor ongeveer 60%.

Model 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

Model 3 heeft als uitgangspunt dat alle doelgroepen voor reïntegratie meetellen. Daartoe zijn de ANW'ers en de nuggers toegevoegd. Iedereen telt in deze variant even zwaar mee de arbeidsmarkt speelt geen rol. Dit model is geconstrueerd zonder gebruik te maken van de databestanden.

Model 4: alle doelgroepen voor reïntegratie en arbeidsmarktsituatie

In model 4 is zowel de arbeidsmarktsituatie per regio als de ANW'ers en de nuggers toegevoegd. Model 4 is dus een combinatie van de modellen 2 en 3.

3.**Beoordeling***Modelkeuze*

Voor elk van de modellen is wat te zeggen. In het rapport staan de criteria voor de modelkeuze. De Raad kan zich vinden in deze criteria voor een beoordeling vooraf. De keuze voor de verschillende modellen wordt in de optiek van de Raad vooral ingegeven door de weging van de criteria.

Het voordeel van model 1 is dat het alleen maatstaven kent die ongevoelig zijn voor gemeentelijk gedrag. Het voordeel is tegelijk ook een nadeel. Het is te abstract en sluit niet aan op de gemeentelijke praktijk en kan als gevolg daarvan ook niet rekenen op een groot draagvlak onder gemeenten. Model 4 honoreert zowel de volle breedte van de doelgroep als ook de regionale arbeidsmarktsituatie. Het model is echter moeilijk te doorgronden. Het model voegt daarbij weinig toe aan verklaringskracht, en het doorkruist de prikkelwerking van de WWB ook enigszins. Naar het oordeel van de Raad is hier het betere model de vijand van het goede. Voordeel van model 3 is dat het naast bijstandontvangers ook de ANW'ers en nuggers als referentie heeft. Inhoudelijk blijkt er echter nauwelijks sprake van toegevoegde waarde. Ook dit model kan de prikkelwerking van de WWB enigszins doorkruisen doordat gemeenten ook geld ontvangen voor mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats.

De Raad volgt vanuit een zeker pragmatisme uw voorkeur voor model 2. Het model voldoet weliswaar niet aan alle criteria en voorwaarden. Maar het is een relatief eenvoudig model met weinig extra administratieve lasten. De veronderstellingen die aan het model ten grondslag liggen acht de Raad daarbij plausibel. In het model worden niet de ANW'ers en nuggers meegewogen. De omvang van de groep uitkeringsgerechtigden lijkt echter een goede indicator voor de totale omvang van de betrokken doelgroepen. Ook is bij de ontwikkeling van dit model bewust afgezien van het meenemen van uitkeringsduur. De Raad deelt uw opvatting dat een weging naar uitkeringsduur gebaseerd zou zijn op de inzet van instrumenten in het verleden (het verleden wordt dan als norm genomen voor de behoefte aan instrumenten). Van het wegen naar uitkeringsduur, zou al snel een normerende werking uit kunnen gaan. Via de arbeidsmarktkenmerken wordt evenwel gecompenseerd voor de zwaarte van noodzakelijke trajecten, waardoor gemeenten die meer behoefte hebben aan gesubsidieerde arbeid daarvoor ook gecompenseerd worden. Belangrijk bijkomend argument voor de Raad is dat model 2 de prikkelwerking van de WWB voluit ondersteunt door niet teveel mensen onnodig op gesubsidieerde arbeid te zetten maar vooral te kijken naar de kans op regulier werk. Voorwaarde voor de Raad is dat na vijf jaar de verdeling wordt geëvalueerd. Daarbij dient te worden beoordeeld hoe de veronderstellingen zich verhouden met de ontwikkelingen in de praktijk. Niet uit sluiten is dat er na verloop van tijd onvoorziene en ongewenste neveneffecten optreden. Een bijzonder aandachtspunt daarbij is de werking van de WWB als geheel en vooral de samenloop met de verdeling van het inkomensdeel. Als gevolg van de prikkelwerking van de WWB ligt het voor de hand dat gemeenten hun beleid op het gebied van reïntegratie wijzigen. Het is mogelijk dat daardoor de veronderstellingen die aan het huidige verdeelmodel ten grondslag liggen niet meer gelden.

Herverdeeleffecten

Voor alle modellen geldt dat de twaalf gemeenten met meer dan 150.000 inwoners er gezamenlijk substantieel op achteruitgaan. Gemeenten met minder dan 60.000 inwoners gaan er in totaliteit bij alle modellen op vooruit. Een verklaring hiervoor is te vinden bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in het bijstandsvolume. Die hebben zich van 1999 tot 2003 in de kleinere gemeenten aanzienlijk minder gunstig ontwikkeld dan in de grotere gemeenten. De budgetverdeling voor reïntegratiemiddelen is momenteel nog vooral op historische kengetallen gebaseerd.

De Raad stelt vast dat de beoordeling van herverdeeleffecten bij het verdeelmodel voor het werkdeel van een andere orde is dan bij het verdeelmodel voor het inkomensdeel. Bijkomend probleem hierbij is dat de herverdeeleffecten vooralsnog indicatief zijn. Het macrobudget zal de komende jaren immers nog licht stijgen. Bovendien zal de waarde van de parameters in 2004 (het peiljaar voor 2006) per gemeente anders uitvallen dan in 2003. Aan het einde van de overgangsregeling kunnen de relevante parameters voor gemeenten heel anders uitvallen dan in 2003.

Voor het beoordelen van de herverdeeleden ontbreken harde criteria. De bestaande verdeling is voor een belangrijk deel de weerslag van een verschil in intensiteit van

gemeenten op het terrein van reïntegratie. De toekomstige verdeling is gebaseerd op een 'genormeerde behoefte'. Door de huidige (historische) verdeling worden vooral groeigemeenten en kleine en middelgrote gemeenten benadeeld. In deze gemeenten is de ontwikkeling van het bijstandsvolume in de afgelopen 8-10 jaar relatief minder gunstig geweest dan in de grote steden, terwijl die laatste groep juist extra middelen kreeg. De Raad acht de richting en de indicatieve omvang van de herverdeeleffecten dan ook te rechtvaardigen. Belangrijk aandachtspunt is wel de samenloop met de effecten van de verdeling van het inkomensdeel. Het werkdeel dient gemeenten te ondersteunen in een effectieve en doelmatige besteding van het inkomensdeel.

Overgangsregime

Een belangrijk gegeven is dat gemeenten bij het werkdeel te maken hebben met lopende betalingsverplichtingen. Gemeenten moeten daarom de tijd hebben om negatieve herverdeeleffecten op te vangen. Een overgangsregime waarin langzaam wordt toegewerkt naar de nieuwe verdeling acht de Raad daarom absoluut noodzakelijk. Wel is de Raad van mening dat een overgangstermijn beperkt dient te blijven tot maximaal 5 jaar.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer G.A. van Nijendaal