

Aan de staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid
de heer drs. M. Rutte
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	B&GA/BR&I/2003/24219	Rfv2003068939	6 juni 2003
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
Drs. B.F. Steur	55808-037	070 – 426 7258	
Onderwerp			
Advies Wet Werk en Bijstand, deel II			

Geachte heer Rutte,

Bij brief van 26 maart 2003 hebt u de Raad advies gevraagd over aanpassingen in de bekostigingssystematiek, zoals neergelegd in het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand (WWB). De Raad heeft daarover op 9 mei 2003 een advies in hoofdlijnen uitgebracht. Daarin is een vervolgadvis over de bekostigingssystematiek aangekondigd. U treft dit vervolgadvis hierbij aan.

Opbouw advies

Hoofdstuk 1 vat het advies samen. In hoofdstuk 2 doet de Raad twee prealabele observaties. Daarna concentreert hoofdstuk 3 zich op de verdeling van het macrobudget inkomensdeel. Hoofdstuk 4 stelt de vaststelling van de omvang van het macrobudget inkomensdeel aan de orde. Vervolgens behandelt hoofdstuk 5 de verdeling van het macrobudget werkdeel. Ten slotte gaat hoofdstuk 6 in op het voorgenomen invoeringstraject van de voorgestelde wetgeving.

1.

Samenvatting

Het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand (WWB) beoogt gemeenten meer verantwoordelijkheid te geven en de financiële middelen te verschaffen om mensen met een bijstandsuitkering aan de slag te helpen. De Raad oordeelt positief over het voornemen de rijksregeldruk voor gemeenten te verlichten, waardoor tevens het aantal verplichte rapportages van de gemeenten aan het Rijk zal afnemen. Daarnaast acht de Raad het ongedifferentieerde en vrij besteedbare reïntegratiebudget een effectief instrument om de uitstroom uit de bijstand te realiseren, omdat gemeenten daarmee zelf bepalen welk middel zij inzetten om mensen aan de slag te helpen.

Gemeenten mogen volgens de Raad ter verantwoording worden geroepen over de (kwaliteit van de) uitvoering van het bijstandsbeleid. Deze verantwoording betreft immers

niets anders dan het toezicht op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving van de ABW.

In zijn adviezen van 21 november 2002 en 9 mei 2003 heeft de Raad bezwaar aangetekend tegen het voornemen het inkomensdeel volledig te budgetteren, omdat aan de volgende twee randvoorwaarden niet was voldaan:

1. de omvang van het vastgestelde macrobudget inkomensdeel dient de economische conjunctuur nauwkeurig te volgen
2. de verdeelsystematiek van het macrobudget inkomensdeel dient voldoende aan te sluiten bij de onvermijdelijke kosten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet.

Ad 1. De nu voorgestelde definitieve vaststelling van het macrobudget in september van het lopende budgetjaar vormt een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Hierbij is van belang dat de effecten van nieuw rijksbeleid realistisch worden ingeschat, rekeninghoudend met de lange remweg. Duidelijke regels voor de definitieve vaststelling van het budget en adequate toetsingsmomenten dienen onderdeel van de gehanteerde procedure te vormen.

Ad 2. De Raad is van mening dat nog steeds niet voldaan is aan de tweede voorwaarde. Uit onderzoek van Bureau APE blijkt, in de zienswijze van de Raad, dat met name het objectief verdeelmodel onvoldoende aansluit bij de onvermijdelijke kosten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet (ABW). De geringe gemeentelijke beleidsbeïnvloeding op de ontwikkeling van het aantal bijstandontvangers rechtvaardigt niet dat de financiële risico's volledig bij de gemeenten worden gelegd. De met de voorgestelde regeling beoogde prikkels werken alleen als zij betrekking hebben op factoren die gemeenten kunnen beïnvloeden.

Daarnaast wijst de Raad op de opeenstapeling van financiële risico's waar gemeenten mee zijn en worden geconfronteerd. Gemeentelijke risico's komen volgens de Raad in een ander daglicht te staan als het gemeentelijke belastinggebied wordt beperkt. Gemeenten hebben door de voorgenomen afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen aanzienlijk minder mogelijkheden om financiële tegenvallers uit eigen middelen op te vangen. Dat geldt te meer als de aangekondigde maximering van de OZB voor zakelijk gerechtigden tot woningen en voor niet-woningen haar beslag zou krijgen. Als de bufferfunctie van de eigen belastingmiddelen van gemeenten zo sterk zou worden ontmanteld, is het onaanvaardbaar dat gemeenten met nieuwe en omvangrijke financiële risico's worden opgezadeld op de omvang waarvan zij slechts in beperkte mate invloed kunnen uitoefenen.

In de huidige situatie liggen andere mogelijkheden om gemeenten af te rekenen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de ABW veel meer voor de hand. Te denken

valt aan prestatieonderzoek van de inspectiedienst en het stimuleren van benchmarking bij decentrale overheden bij de uitvoering van de ABW.

De Raad adviseert dan ook af te zien van het voornemen het inkomensdeel volledig te budgetteren. Mocht de regering echter volharden in haar voornemen het inkomensdeel volledig te budgetteren, dan doet de Raad hieronder een aantal aanbevelingen om de financiële risico's voor gemeenten in ieder geval zoveel mogelijk te beperken.

Hierbij valt allereerst te denken aan aanpassingen in het verdeelmodel van het macrobudget inkomensdeel, zodat dit model beter aansluit bij de onvermijdelijke kosten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de ABW. De Raad is van mening dat opname van de variabele 'Aantal bijstandontvangers' de uitkomsten van het verdeelmodel ten goede komt. De prikkel om het beroep op de ABW zo beperkt mogelijk te houden blijft desondanks bestaan, omdat het model een groot aantal andere variabelen bevat. Nader onderzoek moet uitwijzen welk gewicht de maatstaf bijstandontvangers dient te krijgen. Het historisch verdeelmodel moet bestaan uit een meerjarig gewogen gemiddelde, waarbij het gewicht van het laatste jaar meer dan 50% is.

Teneinde de voorziene herverdeeleeffecten te verzachten, zal vooraf een maximale mutatie worden vastgesteld. Gelet op de gebrekkige werking van het verdeelmodel meent de Raad dat een zo laag mogelijk percentage de voorkeur verdient. Het past niet gemeenten de dupe te laten worden van een imperfect verdeelstelsel.

De Raad is verder van mening dat de voorgestelde eis om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering te streng is. Vooral nog acht de Raad een drempelwaarde van 10% niet te verantwoorden. Daarnaast is het wenselijk dat een vangnet wordt gecreëerd voor gemeenten die verschillende jaren achtereenvolgend kampen hebben met een tekort als gevolg van tekortkomingen van de verdeelsystematiek. Het moet in de optiek van de Raad uitgesloten worden dat een dergelijke gemeente een beroep moet doen op artikel 12 Financiële verhoudingswet. Het mag niet het geval zijn dat de collectiviteit van de gemeenten opdraait voor de tekortkomingen van het verdeelmodel.

De Raad wil nogmaals bepleiten af te zien van het voornemen het inkomensdeel volledig te budgetteren, maar mocht de regering in haar voornemen volharden dan bepleit de Raad de invoering van de Wet Werk en Bijstand in ieder geval met een jaar uit te stellen. Gemeenten hebben in het voorstel onvoldoende tijd hun gemeentelijke huishouding in te stellen op de gevolgen van de Wet Werk en Bijstand. Door het uitstel heeft het ministerie van SZW tevens de mogelijkheid een aantal aanbevelingen uit dit advies nader uit te werken.

2.

De Wet Werk en Bijstand: twee prealabele observaties

In dit hoofdstuk komen twee observaties aan de orde die van belang zijn bij de beoordeling van het wetsvoorstel. Ten eerste staat vast dat gemeenten betrekkelijk weinig invloed hebben op de ontwikkeling van het aantal bijstandontvangers. Gemeenten dienen een maximale krachtsinspanning te leveren bij het bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik van bijstandsuitkeringen. Daarnaast dienen gemeenten inspanningen te leveren om bijstandontvangers aan de slag te krijgen. De geringe mate van beleidsbeïnvloeding van gemeenten op het bijstandsvolume maakt het echter onverantwoord gemeenten op te zadelen met nagenoeg het volledige financiële risico voor uitkeringen krachtens de ABW. Wanneer in een kleinere of middelgrote gemeente een groter bedrijf de poorten sluit, zal het aantal bijstandontvangers (na verloop van tijd) sterk kunnen toenemen, zonder dat gemeenten hieraan veel kunnen doen. Het is daarom niet redelijk dat zij ten volle voor de rekening moeten opdraaien. Ten tweede is de Raad van mening dat gemeenten de bijstand doeltreffend en doelmatig dienen uit te voeren. De uitvoering van de ABW betreft een gebonden medebewindstaak. Voor de uitvoering van die taak zijn gemeenten verantwoording aan het Rijk schuldig.

Beleidsvrijheid en financiële risico's

Bij de financiële verhouding tussen bestuurslagen geldt in Nederland als algemeen aanvaard uitgangspunt dat grotere financiële risico's van decentrale overheden gepaard moeten gaan met meer beleidsvrijheid. Daarbij moet voldaan zijn aan de voorwaarde dat het risico door het beleid van decentrale overheden te beïnvloeden is. De Raad is van mening dat gemeenten niet de financiële risico's mogen dragen voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume, omdat deze ontwikkeling slechts voor een beperkt deel door gemeentelijk beleid kan worden beïnvloed. De ontwikkeling van het aantal bijstandontvangers is immers in belangrijke mate afhankelijk van de (regionale) economische conjunctuur en regelgeving van de rijksoverheid. Het faillissement of bedrijfsverplaatsing van een bepalende werkgever, of zoals op dit moment de gevolgen van de vogelpest, voltrekken zich geheel buiten de invloed van de gemeenten. Het is ook van belang dat als er gewoon geen werk is, er voor gemeenten weinig te reïntegreren of te bemiddelen valt. Daarbij komt dat in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II omvangrijke bezuinigingen op gesubsidieerde arbeid zijn ingeboekt.

Naar de mening van de Raad rechtvaardigt de betrekkelijk geringe invloed van het gemeentelijke beleid op de ontwikkeling van het aantal bijstandontvangers niet dat de financiële risico's volledig bij de gemeenten komen te liggen. Prikkel werken alleen als deze betrekking hebben op ontwikkelingen die gemeenten kunnen beïnvloeden.

Doeltreffend en doelmatig beleid

Gemeenten behoren verantwoording af te leggen over de (kwaliteit van de) uitvoering van het bijstandsbeleid. Deze verantwoording betreft immers niets anders dan het toezicht op

een doeltreffende en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving van de ABW. In dit verband wijst de Raad er op dat de ingewikkelde regelgeving de uitvoerbaarheid onder druk zet. De beoogde vereenvoudiging van de regelgeving in het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand kan de uitvoerbaarheid van de ABW verbeteren. De beoogde prikkelwerking voor de gemeenten staat of valt met de mate waarin de bekostiging is afgestemd op de onvermijdelijke uitgaven voor de bijstand die de gemeente moet maken. Is dat het geval dan kunnen overschrijdingen van het budget worden toegeschreven aan een ondoelmatige en/of te weinig doeltreffende uitvoering van de ABW. Naar het oordeel van de Raad komt het nu voorgestelde systeem om de beschikbare middelen over de gemeenten te verdelen onvoldoende aan deze eis tegemoet. De veronderstelde prikkelwerking is daarmee zeer twijfelachtig.

In de huidige situatie liggen andere mogelijkheden om gemeenten af te rekenen op doeltreffend en doelmatig beleid meer voor de hand. Zo kan de inspectiedienst de prestaties van gemeenten onderzoeken, waarbij ondoelmatig werkende gemeenten worden beboet en doelmatig werkende gemeenten worden gewaardeerd. Een andere mogelijkheid is dat de centrale overheid stimuleert dat de uitvoering van de ABW tussen gemeenten wordt vergeleken (benchmarking) waarbij minder doelmatig opererende gemeenten zich kunnen spiegelen aan best practices van de meest doelmatige gemeenten. De Raad verwijst naar het advies van de Raad voor het openbaar bestuur 'Presteren door leren. Benchmarks in het binnenlands bestuur'.

3. De verdeelsystematiek in de Wet Werk en Bijstand

In zijn adviezen van 21 november 2002 en 9 mei 2003 heeft de Raad bezwaar aangetekend tegen het voornemen het inkomensdeel volledig te budgetteren, omdat de verdeelsystematiek van het macrobudget inkomensdeel onvoldoende aansluit bij de onvermijdelijke kosten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de ABW. De verdeelsystematiek in de Wet Werk en Bijstand is als volgt. In het wetsvoorstel WWB wordt het macrobudget inkomensdeel voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners verdeeld op basis van historische kosten. Voor gemeenten met meer dan 40.000 maar minder dan 60.000 inwoners wordt het macrobudget verdeeld op basis van een gewogen combinatie van historische kosten en een objectief model. Voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners wordt het macrobudget verdeeld via een objectief verdeelmodel.

Paragraaf 3.1 behandelt het objectief verdeelmodel van het macrobudget inkomensdeel. Paragraaf 3.2 besteedt aandacht aan het historisch verdeelmodel van het macrobudget inkomensdeel. Ten slotte gaat paragraaf 3.3 in op de mogelijkheid van aanvullende uitkeringen, wanneer gemeenten aan de voorgestelde regeling tekortkomen.

3.1

Inkomensdeel: Objectief verdeelmodel

Bij de ontwikkeling van het model is bewust gekozen voor eenvoud boven een maximale verklaring van de kostenverschillen tussen gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van de kleinste kwadrantmethode die in het voordeel van de grote gemeenten werkt. Dat betekent dat de verklaring van het uitgavenniveau voor de bijstand zich richt naar de grootste gemeenten. Het gevolg is dat de verschillen tussen de modeluitkomsten en de huidige uitgaven bij de grootste gemeenten relatief klein zijn (zie figuur 1, pagina 8). Het zware gewicht van de grote steden in het objectief verdeelmodel bepaalt met andere woorden in sterke mate de uitkomsten van het model. Macro gezien valt deze uitkomst wellicht te rechtvaardigen, gezien het feit dat het bijstandsvolume in de grote steden het grootst is, maar voor individuele gemeenten pakt het verdeelmodel in een aantal gevallen zeer nadelig uit. De modeluitkomsten lijken bovendien geen enkel verband te houden met de kwaliteit van de huidige uitvoering van de ABW, zoals duidelijk wordt uit de genoemde voorbeelden op pagina 7. Daarmee rijst de vraag in hoeverre het model de slechte uitvoering van de ABW straft.

Het objectief verdeelmodel kent elf verdeelmaatstaven¹, die zijn geselecteerd op basis van de uitkomsten van het model zelf. De verdeelmaatstaven zijn dus in de eerste plaats gekozen op grond van econometrische overwegingen en niet op grond van inhoudelijke overwegingen. Zo is de maatstaf ‘Huurwoningen’ in het verdeelmodel opgenomen om met name de effecten voor Amsterdam te minimaliseren. Ook bij de inhoudelijke fundering van de maatstaven ‘Verhuizingen’ en ‘Vrouwen 25-29 jaar’ kunnen vraagtekens worden geplaatst. Verdeelmaatstaven horen ten principale te worden opgenomen op grond van inhoudelijke overwegingen. Daardoor bestaat ook het gevaar dat het model het draagvlak onder gemeenten verliest.

Functioneren van het objectief verdeelmodel

In het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het instellen van het Fonds Werk en Inkomen d.d. 21 maart 2000 werd gesteld, dat

‘[h]et invoeren van budgettering van de bijstand...met het FWI een feit [is]. De vraag is of hierdoor in de toekomst grotere risico’s voor gemeenten te voorzien zijn. Immers, een uitbreiding van een bestaand model van budgettering zal minder discussie opleveren dan het instellen hiervan. De Raad is van mening dat bij een eventuele uitbreiding van het gebudgetteerde deel van de bijstand vanwege het vergroten van de financiële risico’s voor gemeenten voorzichtigheid is geboden’.²

¹ De volgende verdeelmaatstaven gelden in het objectief verdeelmodel: Bijstandsuitgaven per 20-plusser, Lage inkomens, Eenouderhuishoudens, Verhuizingen, Arbeidsongeschikten – nieuw, Totaal allochtonen, Vrouwen 25-29 jaar, Huurwoningen, Werkzame beroepsbevolking, Regionaal klantenpotentieel, Omgevingsadressendichtheid.

² Raad voor de financiële verhoudingen, ‘Advies Fonds Werk en Inkomen’, dd. 21 maart 2000, p. 12.

Om deze reden adviseerde de Raad dat een uitgebreide evaluatie na een aantal jaren van groot belang is. In het onderstaande wordt ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek van APE naar het functioneren van het verdeelmodel.

Uit het onderzoek moest blijken in hoeverre de huidige verdeelsystematiek recht doet aan de onvermijdelijke kosten die individuele gemeenten hebben bij de uitvoering van de ABW. In het onderzoek is echter vooral gelet op onvolkomenheden in de verdeelsystematiek als zodanig. De onderzoekers hebben niet getoetst in hoeverre het verdeelmodel de slechte uitvoering van de ABW straft. Er heeft, met andere woorden, geen toetsing plaatsgevonden aan de relatie tussen een slechte score in het verdeelmodel en het gevoerde beleid van de desbetreffende gemeente. Toch valt daarover wel iets te zeggen naar aanleiding van het onderzoek.

Voorbeelden

Uit het onderzoek van APE naar de werking van het objectief verdeelmodel voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners komt naar voren dat de gemeenten Rotterdam (-0,6%) en Amsterdam (-0,6%) relatief goed scoren. Dit is op zijn minst opmerkelijk. Zowel Rotterdam als Amsterdam heeft immers een relatief slechte reputatie waar het de uitvoering van de bijstand betreft. Zo staat vanaf 2 juli 2001 de Sociale Dienst in Amsterdam onder speciaal toezicht van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI).

Een ander voorbeeld betreft de uitkomsten uit het onderzoek van APE voor de gemeenten Dordrecht (-14%) en Ede (-25%). Beide gemeenten komen als tekortgemeenten uit het onderzoek. Bij een goede werking van het verdeelmodel suggereert dit dat het beleid van beide gemeenten tekortschiet. Dan is het wel opmerkelijk dat de gemeente Dordrecht de Werksleutel 2001 veroverde, dat is de prijs voor de aanpak van langdurige werkloosheid, en de gemeente Ede de Werksleutel 2002 won.

Uit de bovenstaande voorbeelden zijn de volgende conclusies te trekken. Ten eerste lijken de uitkomsten van het onderzoek niet aan te sluiten bij de bestaande kwaliteit van de uitvoering van de ABW. Het is dus niet zo dat het model goed beleid waardeert en slecht beleid afstraft. Dit maakt de beoogde prikkelwerking van het model voor een groot deel illusoir. Gemeenten met een positief herverdeeffect kunnen zich immers een minder strikte uitvoering van de ABW veroorloven, terwijl niet is uitgesloten dat zij op dit moment de ABW al minder doelmatig uitvoeren. Omgekeerd kunnen gemeenten met een uitmuntende staat van dienst door tekortkomingen van het verdeelmodel een nadeel oplopen, terwijl mogelijkheden voor een doelmatiger uitvoering van de ABW nagenoeg zijn uitgeput.

Onderstaande figuur geeft de herverdeeeffecten voor het jaar 2000 voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Uit de gegevens blijkt dat de helft van de gemeenten met meer dan 60.000 inwoners te maken krijgt met een herverdeeeffect van meer dan 10% van het budget.

[grafiek]

Figuur 1 Spreiding van de procentuele herverdeeeffecten in de 40.000+ gemeenten naar gemeentegrootte, 2000 (bron: APE)

Teneinde de voorziene herverdeeeffecten te verzachten, zal vooraf een maximale mutatie worden vastgesteld. In het wetsvoorstel wordt gedacht aan percentages tussen 7,5% en 15%. Bij een drempel van 10% van het budget bijvoorbeeld zal voor 18% van alle gemeenten dit maximale herverdeeeffect van toepassing zijn. In het verleden heeft de Raad gepleit voor een maximaal negatief herverdeeeffect per jaar van omgerekend ongeveer €11,50 per inwoner per jaar.³ Dit als norm voor het maximaal door een gemeente op te vangen verlies aan inkomensachteruitgang in een jaar. In de huidige voorstellen kunnen de herverdeeeffecten leiden tot een bedrag van €40 per inwoner die een gemeente alleen al voor de bijstand moet opvangen.

Alles overwegende stelt de Raad dat het objectief verdeelmodel onvoldoende aansluit bij de onvermijdelijke kosten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de ABW. Daarom adviseert de Raad af te zien van volledige budgettering van de bijstand. Mocht de regering dit advies in de wind slaan, dan is de Raad van opvatting dat gekozen dient te worden voor een zo laag mogelijk drempelpercentage (ter maximering van herverdeeeffecten). Het past niet gemeenten de dupe te laten worden van een imperfect verdeelstelsel.

Verder blijkt uit het onderzoek van APE dat een groot aantal kleinere gemeenten door het objectief verdeelmodel in onverantwoorde mate wordt benadeeld (zie figuur 1). De nota van het ministerie van SZW stelt dat de keuze voor een andere maatstaf relatief weinig verschil maakt voor de uitkomsten van het verdeelmodel. Het verdeelmodel zou echter aanzienlijk verbeterd kunnen worden door een maatstaf 'Aantal bijstandontvangers' in het verdeelmodel op te nemen.

De Raad is van opvatting, indien vastgehouden wordt aan het voornemen het inkomensdeel volledig te budgetteren, dat opname van de maatstaf 'Aantal bijstandontvangers' de werking van het verdeelmodel ten goede komt. Hoewel deze maatstaf de vooronderstelde prikkel ter vermindering van het ABW-volume op het eerste gezicht doet afnemen, is de Raad van mening dat mét deze extra maatstaf het verdeelmodel meer recht doet aan de onvermijdbare kosten die gemeenten maken. De prikkel in het systeem blijft bestaan, omdat

³ Advies van 16 april 1998, Rfv 12.00/003/007.

de verdeling van middelen niet uitsluitend op basis van het aantal bijstandontvangers geschiedt. Uit nader onderzoek moet blijken welk gewicht de maatstaf 'Aantal bijstandontvangers' dient te krijgen.

Gefaseerde invoering objectief verdeelmodel

Het objectief verdeelmodel wordt gefaseerd ingevoerd. Via een groeipad van vier jaar groeien de grote gemeenten toe naar een situatie waar het objectief verdeelmodel voor 100% wordt toegepast. In 2004 wordt 40% van het budget met hulp van het objectief verdeelmodel toegewezen, en 60% van het budget nog met het historisch model. Met jaarlijkse stappen van 20%-punten wordt het aandeel van het historische model vervolgens afgebroken, ten gunste van het aandeel van het objectief verdeelmodel.

De gedachte hierbij is enerzijds dat het niet te rechtvaardigen valt dat gemeenten direct bij de invoering van de nieuwe wetgeving reeds het volledige risico moeten dragen. De beoogde resultaten van deregulering en een sterkere prikkelwerking zullen geleidelijk tot stand komen. Gemeenten krijgen zo de tijd om op de nieuwe situatie in te spelen. Anderzijds heeft de gefaseerde invoering tot doel dat tussentijds het objectief verdeelmodel verbeterd wordt, opdat bij de verdeling van het macrobudget in de toekomst minder grote herverdeeleffecten optreden.

De Raad betwijfelt of deze verwachting gerechtvaardigd is. In de optiek van de Raad moet de tussentijdse bijstelling en evaluatie van de uitkomsten aantonen of verdere uitbreiding van het aandeel van het objectief verdeelmodel wel te rechtvaardigen is, of dat een ander uitgangspunt gekozen dient te worden.

3.2

Inkomensdeel: Historisch verdeelmodel

In het wetsvoorstel WWB wordt voor de toedeling van het macrobudget aan kleine gemeenten het historisch verdeelmodel toegepast. Uit het onderzoek van APE naar de werking van het historisch verdeelmodel bleek dat een relatief groot deel van het aantal tekortgemeenten boven de eigen risicogrens WWB zit. Dit valt te verklaren doordat in het onderzoek is uitgegaan van de kosten in één jaar, terwijl de dynamiek van het aantal bijstandontvangers in kleine gemeenten van jaar op jaar relatief groot is. Het probleem valt in belangrijke mate te ondervangen door als basis van het historisch model de bijstandsuitgaven van een aantal jaren te nemen. Nadeel van deze aanpak is dat gemeenten zelf voor een belangrijk deel de schommelingen in hun inkomsten en uitgaven moeten opvangen.

De Raad beveelt aan bij het historisch verdeelmodel een gewogen gemiddelde van de bijstandsuitgaven in een aantal jaren te nemen waarbij het laatste jaar voor meer dan de helft meetelt. Dit komt althans gedeeltelijk aan het genoemde bezwaar tegemoet.

3.3

Mogelijkheden van een aanvullende uitkering

In de WWB is de bepaling opgenomen dat een gemeente met een budgettekort boven de eigen risicodrempel een verzoek om een aanvullende uitkering kan indienen bij de toetsingscommissie. De toetsingscommissie toetst op de volgende onderdelen:

1. Is sprake van een budgettekort boven de eigen risicodrempel WWB?
2. Kent de tekortgemeente een uitzonderlijke situatie op de lokale arbeidsmarkt?
3. Heeft de tekortgemeente verwijtbaar gehandeld? Anders gezegd: heeft de tekortgemeente een kwalitatief voldoende beleid gevoerd?

Zowel de eerste als – in mindere mate – de tweede vraag is objectief te beantwoorden. Met name bij het derde toetsingsmoment kunnen evenwel kanttekeningen worden geplaatst. Valt bijvoorbeeld de doeltreffendheid van de uitvoering van de ABW afdoende te meten? Wat te doen als de analyse van de toetsingscommissie in hoge mate afwijkt van de eigen analyse van de tekortgemeente? Het is overigens terecht dat kritisch wordt gekeken naar een gemeente die een beroep doet op de aanvullende uitkering. Er mag immers worden verwacht dat gemeenten zelf een maximale inspanning doen?

Vooraf dient de vraag te worden gesteld wie opdraait voor de financiering van de aanvullende uitkeringen.

Volgens de Raad dient het uitgangspunt bij een specifieke uitkering te zijn dat zij globaal kostendekkend is. Bij een niet-kostendekkende specifieke uitkering behoort geen afwenteling plaats te vinden op het collectief van de gemeenten. De risico's die voortvloeien uit tekortkomingen van het verdeelmodel dan wel samenhangen met een te laag vastgesteld macrobudget horen ten laste van het Rijk te komen en niet van het collectief van de gemeenten. De Raad stelt daarom voor een aparte post op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op te nemen voor aanvullende uitkeringen krachtens de WWB.

Vóór het begin van het begrotingsjaar kan al vaststaan dat het herverdeeffect voor een gemeente het maximaal vastgestelde percentage overtreft. In dat geval wordt dit effect beperkt tot 7,5% à 15% (zie paragraaf 3.1). Dat betekent overigens nog niet dat de gemeente vervolgens met dit bijgestelde budget uitkomt. Als achteraf blijkt dat de gemeente niet met het beschikbaar gestelde budget uitkomt, kan zij een beroep doen op een aanvullende uitkering. Om daarvoor in aanmerking te komen moet het verschil tussen het vooraf vastgestelde budget en de werkelijke uitgaven meer dan 10% bedragen.

Voorbeeld

Voor een gemeente van 100.000 inwoners die te maken heeft met de maximering geldt dat deze een bedrag in de orde van grootte van € 4 miljoen zelf moet opvangen, dat is €40 per inwoner of grofweg 5% van de algemene uitkering. Die drempel geldt weliswaar voor alle gemeenten maar voor een gemeente waar op

voorhand duidelijk is dat de werkelijke uitgaven veel hoger zijn dan de modelmatige uitkomst is de kans dat zij een beroep moet doen op die aanvullende voorziening veel groter. Dat wil zeggen zo'n 2% van de totale begroting van een gemeente van die omvang. Dat is misschien een jaar vol te houden maar op (middel)lange termijn is dat niet op te brengen.

De drempelwaarde om voor een aanvullende uitkering in aanmerking te komen is gesteld op 10% van het budget. Tekorten beneden de drempelwaarde dient de gemeente zelf op te vangen. In de praktijk zal blijken dat een aantal gemeenten structureel een budgettekort heeft als gevolg van tekortkomingen van het toegepaste verdeelmodel. Deze gemeenten komen in een aantal gevallen echter niet in aanmerking voor een aanvullende uitkering. Zij moeten deze structurele tekorten dan zelf opvangen, tekorten die tot miljoenen euro's kunnen oplopen. Indien een gemeente het nadeel wil opvangen door een OZB-verhoging betekent dat ongeveer een gemiddelde stijging van de OZB tarieven met 20 tot 25%. Als het voornemen om de OZB voor gebruikers af te schaffen wordt doorgevoerd zouden OZB-tarieven zelfs met gemiddeld 30 tot 45% moeten stijgen.

De Raad meent daarom dat de drempelwaarde van 10% (om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering) moet worden gezien in samenhang met de vooraf vast te stellen maximisering van herverdeel-effecten. Vooralsnog acht de Raad een drempel van 10% onverantwoord hoog. Daarnaast is het wenselijk dat een vangnet wordt gecreëerd voor gemeenten die gedurende verschillende jaren te kampen hebben met een budgettekort dat niet het gevolg is van falend gemeentelijk beleid, maar van tekortkomingen van het ontworpen verdeelsysteem. Het moet in de optiek van de Raad uitgesloten worden dat een dergelijke gemeente een beroep moet doen op artikel 12 Financiële verhoudingswet. De collectiviteit van de gemeenten moet niet belast worden met deze gevolgen.

Verder wijst de Raad erop dat gemeenten de afgelopen jaren reeds met veel nieuwe of groeiende financiële risico's zijn geconfronteerd. Voor een deel is dat het gevolg van decentralisatie van taken, waarbij de verruiming van de eigen beleidsvrijheid niet altijd gelijke tred hield met de toegenomen financiële risico's. De Raad wijst daarbij met name op de ontwikkelingen bij de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG). In andere gevallen kregen gemeenten te maken met kostenverhogende gevolgen van versluierd rijksbeleid zoals bij de onderwijshuisvesting. De creatie van het BTW-compensatiefonds en de uitlichting uit het gemeentefonds betekenen voor een groot aantal gemeenten eveneens een financieel risico. Hoewel de Raad erkent dat in de meeste van de genoemde gevallen sprake was van zorgvuldige besluitvorming, valt niet uit te sluiten dat nogal wat gemeenten op deze beleidsterreinen desondanks geconfronteerd worden met financiële tegenvallers. Daar komt nu de volledige budgettering van de bijstand bij. Zij houdt naar de opvatting van de Raad op basis van het voorliggende verdeelmodel een onverantwoord risico in.

Gemeentelijke risico's komen in een ander daglicht te staan als gemeenten niet over een adequaat eigen belastinggebied beschikken. Gemeenten hebben door de in het

Hoofdlijnenakkoord aangekondigde afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen al veel minder mogelijkheden financiële tegenvallers uit eigen middelen op te vangen. Dat geldt te meer als de aangekondigde maximering van de OZB voor zakelijk gerechtigden tot woningen en voor niet-woningen haar beslag zou krijgen. Als de bufferfunctie van de eigen belastingmiddelen van gemeenten zo sterk zou worden ontmanteld, is het onaanvaardbaar dat gemeenten met nieuwe en omvangrijke financiële risico's worden opgezadeld op de omvang waarvan zij slechts in beperkte mate invloed kunnen uitoefenen.

4. Vaststelling macrobudget inkomensdeel

In afwijking van het wetsvoorstel uit november 2002 wordt de omvang van het macrobudget inkomensdeel nu definitief vastgesteld in september van het lopende begrotingsjaar. Dit betekent een belangrijke verbetering. De Raad stelde in zijn vorige advies al dat nader onderzoek nodig is naar de vaststelling van het macrobudget. Een aspect dat in dat onderzoek meegenomen moet worden is hoe de raming van het aantal bijstandontvangers in september zich de laatste jaren verhiel tot het werkelijke aantal bijstandontvangers in december van het desbetreffende begrotingsjaar. Overigens is een opeenstapeling van ramingfouten uitgesloten, omdat de berekening van het bijstandsvolume voor elk jaar opnieuw wordt opgezet.

De vaststelling van het macrobudget geschiedt met inachtneming van drie elementen:

1. actuele gegevens over de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume op dat moment;
2. de economische vooruitzichten uit de Macro-economische Verkenning (MEV) van het Centraal Planbureau;
3. de verwachte effecten van gewijzigd beleid

Inzake de verwachte effecten van gewijzigd beleid voor het macrobudget, zoals de op voorhand ingeboekte besparing van 150 miljoen euro, past de volgende kanttekening. De veronderstelling hierbij is dat de nieuwe systematiek een besparing oplevert van 150 miljoen euro, doordat gemeenten meer geprikkeld zijn om de ABW doeltreffend en doelmatig uit te voeren. Dienovereenkomstig wordt het macrobudget vooraf gekort voor dit bedrag. Probleem daarbij is dat niet vast te stellen is of en wanneer deze besparingen zich wel of niet voordoen.

De Raad stelt vast dat de definitieve vaststelling van het macrobudget in september van het lopende begrotingsjaar een aanzienlijke verbetering betekent ten opzichte van het eerdere voorstel. De Raad wijst erop dat de effecten van nieuw rijksbeleid realistisch moeten worden ingeschat, rekeninghoudend met de termijn waarop het beleid daadwerkelijk effect heeft. Hierbij is van belang dat er duidelijke spelregels en toetsingsmogelijkheden zijn.

5.

Verdeelmodel macrobudget werkdeel

In de nota van het ministerie van SZW wordt bij de maatstaf voor de verdeling van het macrobudget werkdeel gedacht aan de volgende mogelijkheden:

- Verdeelsystematiek op basis van het aantal bijstandsontvangers
- Verdeelsystematiek op basis van het aantal bijstandsontvangers, waarbij tevens wordt gecorrigeerd voor de gemiddelde uitkeringsduur gemeente X ten opzicht van het landelijke gemiddelde.

Naar de mening van de Raad is het echter de vraag of het wenselijk is alleen voor de maatstaf 'Aantal bijstandontvangers' te kiezen. Deze maatstaf is nadelig voor een groot aantal gemeenten dat in het verleden een actief werkgelegenheidsbeleid hebben gevoerd. Dan doorloopt een aanzienlijk aantal gewezen bijstandontvangers nu een ander traject. Het valt daarom te overwegen tevens een maatstaf 'Aantal ID'ers' in het verdeelmodel op te nemen. Ook valt te overwegen bij de verdeling rekening te houden met bepaalde groepen die een achterstandssituatie hebben op de arbeidsmarkt en waarvoor veelal een meer dan gemiddelde inspanning moet worden gedaan. Daarnaast zou na twee jaar bekeken moeten worden of het verdeelmodel van het macrobudget werkdeel voorziet in een rechtvaardige verdeling.

6.

Inwerkingtreding Wet Werk en Bijstand

De geplande inwerkingtreding van de Wet Werk en Bijstand is 1 januari 2004. Dit betekent dat, gegeven de besluitvorming in het parlement, gemeenten slechts enkele maanden hebben om de gevolgen van de nieuwe bekostigingssystematiek te verwerken. Dit biedt gemeenten onvoldoende tijd.

De Raad wil nogmaals bepleiten af te zien van het voornemen het inkomensdeel volledig te budgetteren, maar mocht de regering volharden dan bepleit de Raad de invoering van de Wet Werk en Bijstand in ieder geval met een jaar uit te stellen. Gemeenten hebben in het voorstel onvoldoende tijd hun gemeentelijke huishouding in te stellen op de gevolgen uit de Wet Werk en Bijstand. Door het uitstel heeft het ministerie van SZW tevens de mogelijkheid een aantal aanbevelingen uit dit advies nader uit te werken.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H van Haefen, secretaris