

Vergaderjaar 2003–2004

28 870

Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)

Nr. 115

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2004

Op 23 juni jongstleden heb ik, in een algemeen overleg met de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van uw Kamer over de voornemens ten aanzien van de verdeelmodellen voor de Wet werk en bijstand (WWB), toegezegd de volgende aanvullende berekeningen toe te sturen:

- *halveren «aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001»*: hierbij is het objectief verdeelmodel 2005 toegepast voor 73%. Ten opzichte van het voorstel is het gewicht van de variabele «aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001» (voorheen: «granieten voorraad») gehalveerd. De resterende 27% wordt verdeeld conform het historisch aandeel. Er is een ex-ante inperking van 10% aangehouden (variant 1).
- *vijf procent ex-ante*: in deze variant is het objectief verdeelmodel 2005 voor 73% toegepast. In het model speelt de variabele «aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001» geen rol meer. De ex-ante inperking is gesteld op 5%. De resterende 27% wordt verdeeld conform het historisch aandeel (variant 2).
- *handhaven mix 2004*: hier is het objectief verdeelmodel 2005 inclusief «aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001» voor 40% toegepast. De resterende 60% van het budget wordt bepaald volgens historische kostenaandelen. De ex-ante inperking is 10% (variant 3).

Bijgaand treft u de uitkomsten van de berekeningen aan¹. Alvorens nader op deze berekeningen in te gaan hecht ik er aan om nog een keer in te gaan op de argumenten voor het voorstel voor 2005 zoals mijn ambtsvoorganger dat in zijn brief van 14 mei 2004 (kamerstuk 28 870, nr. 110) aan uw Kamer heeft voorgelegd.

Argumenten voor voorstel verdeling I-deel 2005

Budgetteren betekent dat er per gemeente een budget vastgesteld moet worden. Van meet af aan is het uitgangspunt geweest dat het budget zodanig wordt vastgesteld dat gemeenten die een effectief en efficiënt

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bijstandsbeleid uitvoeren met betrekking tot uitstroom, handhaving en de poortwachtersfunctie daar financieel voordeel van ondervinden. Dit wordt bereikt door gemeenten middelen te verstrekken op basis van een set van objectieve kenmerken, die bepalend zijn voor de gemeentelijke bijstandsnood. Naar de samenstelling van deze objectieve kenmerken wordt al een aantal jaren onderzoek gedaan. Dit heeft geresulteerd in de set van objectieve kenmerken, zoals die gepresenteerd is met de brief van 14 mei. Uit het door APE uitgevoerde onderzoek blijkt dat meer dan 97% van de verschillen tussen gemeenten in bijstandsuitgaven met deze kenmerken verklaard kan worden. Door het opnemen van het kenmerk «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001» stijgt dit percentage tot 98,3%. In de bijlage bij de antwoorden op kamervragen, d.d. 18 juni 2004, is weer gegeven hoe het objectieve model 2005 (exclusief «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001») uitpakt voor individuele gemeenten bij toepassing op 2002. Zo heeft bijvoorbeeld Den Haag een herverdeeleffect van + 4,3%, Amsterdam + 0,2% en Delft – 7,5% (zie kolom 2 van genoemde bijlage). Idealiter zouden deze herverdeeleffecten toegeschreven moeten kunnen worden aan de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk. In dat geval zijn de positieve en negatieve herverdeeleffecten die optreden bij toepassing van het objectieve verdeelmodel gerechtvaardigd. Met het uitgevoerde plausibiliteitsonderzoek is getracht de vraag te beantwoorden of de herverdeeleffecten van het objectieve verdeelmodel samenhangen met de wijze waarop gemeenten de bijstand uitvoeren.

Het antwoord hierop is dat er sprake is van «duidelijke verschillen in beleids- en uitvoeringsinspanningen tussen gemeenten en dat deze verschillen zeer waarschijnlijk mede bepalend zijn voor de richting en omvang van de herverdeeleffecten van het objectief verdeelmodel». Deze conclusie is gebaseerd op een diepte-onderzoek bij 17 gemeenten, waaronder Amsterdam en Den Haag. De kwaliteit van dit diepte-onderzoek is onderschreven door PriceWaterhouseCoopers. Bij de opzet en uitvoering van zowel het onderzoek als de contra-expertise zijn Divosa, VNG en de onderzochte gemeenten nauw betrokken geweest.

Ook met behulp van StimulanSZ-benchmarkgegevens is nagegaan of het onverklaarde deel, is terug te voeren op verschillen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Uit een analyse van benchmarkgegevens (bijlage 2 van het onderzoek) blijkt dat 60% van het onverklaarde deel (dus 60% van de resterende 1,7% die het model niet verklaart) kan worden verklaard door 4 benchmarkvariabelen. Er resteert dus slechts 0,7% van de gemeentelijke uitgaven die niet verklaard kunnen worden door objectieve kenmerken, het «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001» of de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk. Dat wil zeggen dat voor 0,7% van de verschillen in bijstandsuitgaven nog niet duidelijk is of ze door toevallige verschillen tussen gemeenten worden veroorzaakt of dat ze het gevolg zijn van de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk of van objectieve kenmerken die nog niet in het model zitten.

In het algemeen overleg op 23 juni heb ik aangegeven dat er een oplossing zal worden voorgesteld voor de problematiek van de groei-gemeenten. Deze oplossing zal inhouden dat er gebruik gemaakt zal worden van actuelere gegevens bij de aanpassing van het gemeentelijk budget lopende het jaar. Voorts zullen in het jaarlijkse onderhoudstraject bij het verdeelmodel de suggesties van gemeenten en anderen voor mogelijke verbeteringen van het model worden meegenomen.

Toepassing onderzoeksresultaten voor 2005

Gezien het bovenstaande kan gesteld worden dat er sprake is van een deugdelijk objectief verdeelmodel. Onverkorte toepassing van dit model zou gepaard gaan met soms aanzienlijke negatieve herverdeeeffecten voor individuele gemeenten (zie de bijlage bij de antwoorden op kamervragen d.d. 18 juni 2004). In het verleden en ook nu nog achtte het kabinet het niet redelijk gemeenten zondermeer te confronteren met dergelijke herverdeeeffecten. In het voorstel van 14 mei zitten daarom drie elementen om het effect van het objectief verdeelmodel te mitigeren voor een overgangperiode.

Allereerst wordt voorgesteld het «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001» in het objectief verdeelmodel op te nemen. Door opname van dit kenmerk neemt de verklaringskracht van het objectief verdeelmodel toe (zie hierboven) en wordt het mogelijk om het historisch aandeel sneller te verlagen. In tegenstelling tot een historisch aandeel dat jaarlijks wordt geactualiseerd, gaat van dit kenmerk geen negatieve prikkel uit om langdurig bijstandsgerechtigden te reïntegreren. Ten tweede worden de herverdeeeffecten van het objectief model (inclusief «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001») afgetopt op 10%. Ten slotte wordt het objectief verdeelmodel in het kabinetsvoorstel niet voor 100% toegepast, maar voor 73%. Het restant, 27%, wordt op historische basis verdeeld. Deze mix van objectief en historisch levert de kleinste herverdeeeffecten. In 2004 is nog gekozen voor een verhouding objectief/historisch van 40/60.

Naar mijn mening is met het voorstel 2005 een goede mix gevonden tussen enerzijds streven naar toepassing van het objectief verdeelmodel en anderzijds het mitigeren van herverdeeeffecten, door het objectief model te mengen met historische gegevens. Zoals in de brief van 14 mei is uiteengezet is het de bedoeling in vier jaar toe te groeien naar een volledig objectieve verdeling.

Berekening herverdeeeffecten varianten

Aan de varianten zoals die zijn gevraagd door de Kamer heb ik ter vergelijking de herverdeeeffecten van de volgende varianten toegevoegd:

- verdeelmodel 2004, 40% objectief met ex ante aftopping 10%), 60% historisch;
- verdeelmodel 2005 conform voorstel 14 mei, 73% objectief/27% historisch incl. «aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001» en 10% ex-ante inperking (variant 4);
- verdeelmodel 2005 voor 100% objectief exclusief «aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001» en met een ex-ante inperking van 5% (variant 5).

Net als bij de eerder gepresenteerde berekeningen zijn de herverdeeeffecten gebaseerd op 2002. Voor dat jaar zijn voor de verschillende varianten de gemeentelijke budgetten berekend en deze zijn vervolgens vergeleken met de feitelijke gemeentelijke uitgaven; 2002 is het meest recente jaar waarvan de feitelijke gemeentelijke uitgaven bekend zijn. Op deze manier wordt, op het moment dat er een beslissing genomen moet worden, inzicht verkregen in de te verwachten herverdeeeffecten.

De herverdeeeffecten zijn de resultante van de gekozen mix tussen objectief en historisch. Ook een verdeling op historische basis geeft herverdeeeffecten. Dit komt doordat voor de berekening van de herverdeeeffecten bij de verdeling op historische basis gebruik gemaakt wordt van het aandeel van een gemeente in de landelijke uitgaven drie jaar eerder. Bij de simulatie voor 2002 is dat het historisch aandeel 1999. Indien het gemeentelijke bijstandsvolume zich in de periode 1999 – 2002 relatief beter of

slechter heeft ontwikkeld dan de landelijke ontwikkeling ontstaat een positief dan wel negatief herverdeeeffect voor die gemeente.

Voor deze methodiek is gekozen omdat ook bij de verdeling in 2005 gebruik gemaakt zal moeten worden van drie jaar oude gegevens, namelijk het historisch aandeel 2002. Recentere definitieve gegevens zijn namelijk niet beschikbaar. Logischerwijs zal dit historisch aandeel 2002 in het jaar 2005 andere herverdeeeffecten met zich meebrengen dan toepassing van het historisch aandeel 1999 op 2002. De ontwikkeling in het gemeentelijk bijstandsvolume ten opzichte van de landelijke ontwikkeling tussen 2002 en 2005 kan immers afwijken van de ontwikkeling tussen 1999 en 2002. De *werkelijke* herverdeeeffecten 2005 worden echter pas na 2005 bekend, als ook de werkelijke uitgaven 2005 bekend zijn.

De herverdeeeffecten van de gezamenlijke verdeling objectief/historisch kunnen als gevolg van deze methodiek niet op voorhand (ex ante) op een bepaald percentage worden gemaximeerd.

Doorrekening van de verschillende varianten levert het volgende beeld.

	WWB 2004	halveren alb* 2001 Variant 1	5% ex-ante Variant 2	handhaven mix 2004 Variant 3	Voorstel 14 mei Variant 4**	Variant 5
Gemiddeld absoluut herverdeeeffect	6,8%	6,1%	6,3%	6,1%	5,8%	6,3%
Aantal gemeenten (in %):						
Tussen - 10% en + 10%	76	76	74	78	79	74
Tussen - 15% en + 15%	92	93	94	95	96	94

* alb2001 = aandeel langdurig bijstandsontvangers 2001

** De gepresenteerde cijfers wijken af van de herverdeeeffecten in de brief van 14 mei 2004. Dit hangt samen met het feit dat nu rekening is gehouden met een ex ante aftopping van 10%. De in de brief van 14 mei gepresenteerde cijfers (kolom 5) waren exclusief ex ante aftopping.

In de bijlage worden de herverdeeeffecten per gemeente van de varianten gepresenteerd.

De vraag doet zich nu voor hoe deze uitkomsten beoordeeld moeten worden. Mijns inziens geldt hiervoor het volgende uitgangspunt: zoveel mogelijk verdelen op basis van het objectief verdeelmodel (exclusief «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001»), met in acht name van de herverdeeeffecten waarmee dit gepaard gaat.

Ik constateer dat voor wat betreft de mate waarin de verdeling gebaseerd is op het objectief model alleen variant 1 (halveren «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001») beter scoort dan het voorstel van 14 mei (variant 4). Materieel komt variant 1 overeen met het 1 jaar naar voren halen van mijn voorstel voor 2006 om het gewicht van het kenmerk «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001» af te bouwen. Toepassing van deze variant gaat gepaard met grotere totale herverdeeeffecten. Ook kent deze variant iets meer uitschieters boven +/- 15%. De slechtere score op herverdeeeffecten zal bij toepassing op kritiek van individuele gemeenten stuiten.

Het wekt wellicht verbazing dat ook variant 5 (100% objectief exclusief «aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001», ex-ante aftopping op 5%) grotere herverdeeeffecten geeft. Dit is als volgt te verklaren. Bij toepassing van het objectief verdeelmodel op 2002 heeft driekwart van de 40 000+ - gemeenten in meer of mindere mate te maken met de ex-ante aftopping op 5%. Alles wat buiten deze bandbreedte valt wordt met behulp van het historisch aandeel herverdeeld over de betreffende gemeenten. En zoals hierboven is uiteengezet gaat toepassing van het historisch aandeel ook gepaard met herverdeeeffecten.

Regionale patronen in herverdeeeffecten

In het overleg van 23 juni heb ik toegezegd na te gaan of er regionale patronen in de herverdeeeffecten waarneembaar zijn. Bij de verschillende onderzoeken die in de loop van de tijd zijn uitgevoerd naar het objectief verdeelmodel is aandacht besteed aan dit aspect.

Zo is in het rapport «Stabiliteit en herverdeeeffecten van het verdeelmodel voor de bijstand 1998–2000» (APE, Den Haag, februari 2003), dat de Kamer vorig jaar is aangeboden, geconcludeerd dat de herverdeeeffecten niet verschillen naar landsdeel (p. 58, 91 en 96).

Ook in het nieuwe onderzoek is gekeken naar regionale patronen. Op pagina 41 en 42 van het APE-rapport «Verbetering van het Objectieve Verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand» is beschreven dat er bij de toepassing van objectief verdeelmodel 2004 op de uitgaven 2002 in enige mate sprake is van een regionaal patroon. De toepassing van het objectieve verdeelmodel 2005 zonder «aandeel langdurig bijstandsonvangers 2001» leidt tot een duidelijke afzwakking van de regionale patronen in de herverdeeeffecten. Als de budgettoedeling geschiedt via het objectieve verdeelmodel 2005 met «aandeel langdurig bijstandsonvangers 2001», vindt in het algemeen nog een verdere verzwakking van het regionale patroon in de herverdeeeffecten plaats.

Op basis van voorgaande meen ik dat bij de totstandkoming van het verdeelmodel thans een verantwoorde keuze kan worden gemaakt voor variant 4 (cf. voorstel 14 mei 2004), met als verdedigbaar alternatief variant 1 (halveren aandeel langdurig bijstandsonvangers 2001).

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