

Vergaderjaar 2004–2005

**28 870**

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

**Nr. 120**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2004

Op 1 juli 2004 voerde de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een algemeen overleg met mij over de verdeelsystematiek van de budgetten die gemeenten ontvangen ten behoeve van de Wet werk en bijstand (WWB) (kamerstuk 28 870, nr. 118). Daar kondigde ik aan verdere verbeteringen van het verdeelmodel, zoals ook voorgesteld door verschillende leden van uw Kamer, te willen onderzoeken en het onderzoek naar de plausibiliteit van het model te willen verbreden. Bijgaand treft u een plan van aanpak aan dat daartoe is opgesteld.

Het plan is besproken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het bestuurlijk overleg dat ik op 15 september jl. had. Met betrekking tot de in het plan van aanpak opgenomen planning heeft de VNG er bij mij op aangedrongen het belang van een snelle uitvoering van het onderzoek niet ten koste van de zorgvuldigheid te laten gaan. De planning om in februari 2005 met nieuwe voorstellen te komen die gedragen worden door een breed uitgevoerd plausibiliteitsonderzoek is inderdaad ambitieus. Gedegen onderzoek en een zorgvuldige afweging van onderzoeksresultaten samen met de VNG en gemeenten vergen tijd. Toch streef ik er naar om uw Kamer conform de planning mijn voorstellen te doen toekomen. Zonodig zal ik uw Kamer tussentijds informeren. Ik meen hiermee uw Kamer voldoende in de gelegenheid te stellen om mijn voorstellen voor de verdeelsystematiek, die dan in 2006 wordt toegepast, te kunnen beoordelen.

Inmiddels is met een aantal activiteiten uit het plan van aanpak reeds een aanvang genomen. Een aantal bureaus is gevraagd offerte uit te brengen op onderdelen van het plan van aanpak. En op 1 september vond een expertmeeting plaats waar ook enkele leden van uw Kamer bij aanwezig waren.

Deze bijeenkomst bevestigde dat, gegeven de bestuurlijke verhoudingen op grond van de WWB en de stimulerende werking die deze wet beoogt, een budgetsystematiek en een verdeelmodel met objectieve variabelen de

juiste benadering is. Verder gaven verschillende deskundigen aan dat verdere verkleining van de herverdeeeffecten ten koste kan gaan van andere criteria waarop verdeelmodellen kunnen worden beoordeeld, zoals de transparantie en stabiliteit.

Ook werd het belang van een goede verklaring van herverdeeeffecten benadrukt. Daarbij werd wel aangegeven, dat vermeden moet worden dat vermenging optreedt met variabelen die de uitvoeringspraktijk betreffen. In het plan van aanpak neemt het plausibiliteitsonderzoek een belangrijke plaats in.

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

### Plan van Aanpak

#### 0. Bestuurlijke samenvatting

De Tweede Kamer heeft op 1 juli 2004 ingestemd met een variant op het voorgestelde verdeelmodel voor het budget voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen (inkomensdeel of I-deel) op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Daarbij heeft de Tweede Kamer aangegeven verdere verbeteringen in het model aangebracht te willen zien omdat het model naar haar mening nog steeds te veel onverklaarbare uitkomsten oplevert. Nadruk heeft gelegen op de herverdeeeffecten, maar ook andere criteria zijn van belang om te beoordelen of het verdeelmodel voldoet. Met het oog op de doorontwikkeling is door SZW dit plan van aanpak opgesteld.

#### *Elementen uit het plan*

- 1) Bezie of de gekozen methode van objectieve kenmerken de juiste weg is of dat er een alternatief is. Mede op basis van de expertmeeting van 1 september is er geen aanleiding om de ingeslagen weg van verdelen op basis van objectieve kenmerken te verlaten.
- 2) Ga de resterende verbetermogelijkheden van het model na.
- 3) De plausibiliteit van de herverdeeeffecten van het model dient overtuigender aangetoond te worden.
- 4) Creëer vertrouwen bij gemeenten door uitleg van het model, ondersteuning met instrumenten en het ontwikkelen van procedures waarmee uitschieters kunnen worden onderzocht.
- 5) Presenteer de resultaten op overtuigende wijze.

#### *Algemene lijn*

Het accent van de doorontwikkeling van het verdeelmodel I-deel WWB zal liggen op de verklaring van herverdeeeffecten. Door middel van deze verklaringswijze kunnen verdeelfouten worden gesignaleerd en opgelost. Voor de toekomst zullen procedures worden gecreëerd waarmee wordt gewaarborgd dat mogelijke verdeelfouten worden gesignaleerd en dat naar passende oplossingen wordt gezocht (onderhoudstraject). Daarmee wordt de ingezette lijn van doorgroei naar een verdeling op basis van objectieve kenmerken, gecontinueerd.

#### *Beoordeling en beoordelingscriteria*

Naast de verdelende werking zijn er ook andere criteria waaraan het verdeelmodel dient te voldoen. Zo moet het model zo transparant mogelijk zijn (begrijpelijke variabelen), stabiele/ voorspelbare uitkomsten in de tijd opleveren. Deze beoordelingscriteria kunnen onderling concurreren. Een model dat het best scoort op de verdelende werking kan bijvoorbeeld weinig transparant zijn. SZW en VNG constateren dat er op dit moment geen aanleiding is voor een andere weging van gehanteerde criteria waaraan het verdeelmodel moet voldoen.

Tijdens genoemde expertmeeting, zijn voorts opmerkingen gemaakt over het moment waarop de werking van het verdeelmodel vastgesteld kan worden. Tot nog toe zijn de uitkomsten van het model afgezet tegen de gemeentelijke prestaties uit het pré-WWB tijdperk. Pas als cijfers over de gemeentelijke realisaties van 2004 beschikbaar zijn voor analyse kan dus werkelijk een eerste beoordeling van het model worden gemaakt. Dat betekent dat het beoordelen van aanpassingen van het model een proces is wat ook niet na deze ronde definitief afgerond zal zijn.

#### *Plausibiliteit van herverdeeeffecten*

Gezien het oogmerk van de WWB zijn herverdeeeffecten op zichzelf

genomen niet ongewenst mits aard en omvang ervan overeenstemmen met de wijze waarop gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de WWB. Om deze reden zal in de komende periode de nadruk met name liggen op de uitbouw van het eerder uitgevoerde plausibiliteitsonderzoek waarin een relatie wordt gelegd tussen herverdeeleffecten en de beleidsen uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Nagegaan wordt of het huidige plausibiliteitsonderzoek aanwijzingen oplevert voor verdere modelverbeteringen. Een breder plausibiliteitsonderzoek vormt de toetssteen voor een evt. aangepast model.

#### *Stabiliteit en zekerheid*

Niet alleen verbetering van de verdelende werking is voor gemeenten van belang maar ook de stabiliteit van het model. Gemeenten willen niet alleen voor het komende jaar enige zekerheid over de uitkering die zij zullen ontvangen, maar ook voor de jaren daarna. Tegelijkertijd moet het model kunnen meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. Dat vereist dat procedures tot stand komen waarmee het model op transparante wijze kan worden aangepast en waarbij de aanpassingen tijdig en op acceptabele wijze tot stand komen. Het plan voorziet daarom niet alleen in de doorontwikkeling van het model zelf, maar ook in het totstandkomen van procesafspraken over een zogenaamd onderhoudstraject.

#### *Betrokkenheid gemeentelijk veld*

SZW betreft VNG en andere gemeentelijke vertegenwoordigers bij de onderzoeken die worden uitgevoerd en analyses die worden verricht. De ter voorbereiding van de expertmeeting uitgevoerde e-event is daarvan een voorbeeld. Op structurele en periodieke wijze zal er overleg plaats vinden op ambtelijk niveau tussen SZW, VNG en Divosa in de vorm van een klankbordgroep. De voorstellen die uit het plan van aanpak voortvloeien worden tijdig op bestuurlijk niveau met de VNG besproken.

#### *1. Inleiding*

Dit plan geeft aan op welke wijze de aan de Tweede Kamer toegezegde verbeteringen van het verdeelmodel van het I-deel bewerkstelligd kunnen worden.

*Doel: realiseren van een breed draagvlak bij gemeenten en acceptatie bij ruime meerderheid van de Tweede Kamerleden voor het verdeelmodel I-deel WWB.*

#### *2. Analyse*

Het huidige verdeelmodel is tot stand gekomen uit de doorontwikkeling van het verdeelmodel voor het I-deel van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) dat zijn grondslag vond in de Wet financiering Abw c.s. (WFA). Dit model is vanaf 2002 toegepast binnen een financieringssysteem waar gemeenten het grootste deel (75%) van de bijstandsuitgaven konden declareren en het eigen risico beperkt was.

Het parlement heeft vervolgens ingestemd met de WWB waarin, dankzij het afschaffen van de declaratiesystematiek en het introduceren van een budgetsystematiek, een grote mate van vrijheid bij gemeenten kon worden gelegd en deze zich maximaal kunnen toeleunen (en daartoe financieel gestimuleerd worden) op een effectieve uitvoering van het principe werk boven inkomen.

Een dergelijke «incentive» georiënteerde budgetsystematiek brengt onvermijdelijk financiële risico's met zich mee voor gemeenten die bovendien niet tot nihil kunnen worden beperkt. Dan zou er immers geen onderscheid meer zijn met een declaratiesystematiek. Bij een verdeelmodel

zonder nacalculatie zullen er gemeenten zijn die overhouden aan hun budget en gemeenten die tekortkomen.

Overschotten en tekorten kunnen twee oorzaken hebben:

- 1) de bedoelde herverdeeffecten van het verdeelmodel (straffen «slecht» / belonen «goed» gedrag van gemeenten).
- 2) de onbedoelde herverdeeffecten van het verdeelmodel (de verdelende werking van het objectieve model is niet perfect, het model voorspelt de uitgaven niet precies);

Idealiter zijn deze van elkaar te onderscheiden, waarbij de vraag gesteld kan worden welk niveau van voorspelling acceptabel is.

Ten aanzien van de verdelende werking van het objectief verdeelmodel dat in 2005 wordt toegepast is vastgesteld dat 98% van de uitgaven te voorspellen is met het model. Van de resterende 2% niet verklaarde variantie (herverdeeffecten) hangt volgens het plausibiliteitsonderzoek van APE 60% samen met de uitvoeringspraktijk. Daarmee is niet gezegd dat het restant niet ook samenhangt met gemeentelijk beleid. Op basis van het beschikbare materiaal is dat echter nog niet vast te stellen.

Alhoewel het model 2005 beter scoort in termen van herverdeeffecten en onderzoek is gedaan naar de verklaarbaarheid van die herverdeeffecten (plausibiliteit) waren de uitkomsten voor de Tweede Kamer aanleiding te vragen om nader onderzoek, waarmee de verklaring van de herverdeeffecten beter onderbouwd kon worden. In zijn reactie heeft de staatssecretaris aangegeven in oktober/november te willen komen met verbeteringsvoorstellen voor het verdeelmodel en de plausibiliteit van de herverdeeffecten. Daarbij heeft hij aangegeven open te staan voor alternatieven.

**Onderstaand wordt deze toezegging nader uitgewerkt. Daarbij wordt nadrukkelijk ook aandacht besteed aan de wijze waarop e.e.a. gepresenteerd gaat worden. Dit geldt met name voor de uitleg en interpretatie van herverdeeffecten.**

Het opstellen van een ander of aangepast model heeft als logisch gevolg dat nieuwe herverdeeffecten optreden. Die moeten elk weer op hun aannemelijkheid worden beoordeeld, voordat een overtuigend voorstel kan worden gedaan. Verschillende gesprekspartners die zijn geraadpleegd voor het opstellen van dit plan wijzen daarom op het belang van heldere en transparante procedures waarmee aanpassingen van het verdeelmodel tot stand komen (vgl. het onderhoudstraject bij het gemeentefonds). Ook dit aspect komt in het onderstaande aan de orde.

### *3. Aanpak*

Uit de analyse vloeit een aantal activiteiten voort:

- 1) Of de gekozen methode van verdeling op basis van objectieve kenmerken voor (de ontwikkeling van de) verdeelsystematiek juist is dient vast komen te staan. Is er een alternatief?
- 2) Ga de resterende verbetermogelijkheden van het model na.
- 3) De plausibiliteit van de herverdeeffecten van het model dient overtuigender aangetoond te worden.
- 4) Creëer vertrouwen bij gemeenten door uitleg van het model, ondersteuning met instrumenten en het ontwikkelen van procedures waarmee uitschieters kunnen worden onderzocht.
- 5) Presenteer de resultaten op overtuigende wijze.

De volgorde in de uitvoering van de eerste drie activiteiten is ook zoals bovenstaand aangegeven. Eerst moet zeker worden gesteld dat de methode die de juiste is. Dan is de vraag aan de orde of het model goed genoeg is,

of dat verdere verbetering kan worden gerealiseerd? Vervolgens dient het verbeterde voorstel op plausibiliteit getoetst te worden.

Deze activiteiten worden hierna afzonderlijk besproken. Het plan van aanpak sluit af met een schematisch overzicht van de activiteiten, voorzien van een tijdlijn (planning).

### 3.1 Juistheid van de verdeelsystematiek

Door deskundigen bijeen te brengen, wordt vastgesteld of de tot nu toe gevolgde weg inderdaad de juiste is. Hierbij worden niet alleen experts en betrokkenen bij het verdeelmodel WWB benaderd, maar ook deskundigen op het gebied van het gemeentefonds, ziekenfonds en de AWBZ. Hiertoe wordt een expert-meeting georganiseerd. Daaraan voorafgaand wordt binnen het gemeentelijk veld een inventarisatie uitgevoerd. De uitkomsten van deze fase van het plan van aanpak worden ook benut om de verbetermogelijkheden na te gaan (zie 3.2).

Op 12 augustus had een **e-event met gemeenten** plaats. Aan deze bijeenkomst via een telefoon- en internetverbinding namen 16 gemeenten en een vertegenwoordiger van de VNG deel. Enkele uitkomsten van deze sessie waren:

- De nadruk moet komen te liggen op het aantonen van plausibiliteit van de herverdeeleffecten. Enkele gemeenten vonden het berekende herverdeeleffect niet in overeenstemming met de eigen opvatting over het presteren van de sociale dienst. Gepleit wordt voor uitbreiding van het aantal gemeenten dat in het onderzoek wordt betrokken.
- Verbeteringen van het model leiden opnieuw tot veranderingen en weer andere herverdeeleffecten. Elke gemeente kan waarschijnlijk een variabele bedenken waarop men zelf goed scoort, maar dat leidt dan ieder jaar weer tot nieuwe wijzigingen. Stabiliteit is ook belangrijk voor gemeenten in verband met meerjarige begrotingen en beleidsnota's.
- Niettemin zijn verschillende variabelen genoemd die verondersteld worden een invloed te hebben op de hoogte van de bijstandsuitgaven en die nu niet in het verdeelmodel zitten. De meeste daarvan zijn eerder op hun bruikbaarheid onderzocht, maar enkele niet, bijvoorbeeld industriële werkgelegenheid en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Deze worden doorgegeven aan het onderzoeksbureau dat verbeteringen van het model gaat onderzoeken.

Deze noties geven een indruk van de opmerkingen die tijdens de brainstorm zijn gemaakt en zijn als conclusies, maar wel als inhoudelijke input gebruikt voor de discussienota voor de op het e-event volgende expertmeeting.

De **expertmeeting** heeft inmiddels plaats gehad op woensdagmiddag 1 september in Sociëteit «De Witte» in Den Haag. Voorzitter van de bijeenkomst was dhr. Walter Etty.

Doel van deze expertmeeting was te komen tot gezaghebbende en richtinggevende uitspraken over de volgende vragen:

- 1) Welke criteria kunnen worden aangelegd voor de beoordeling van de werking van het verdeelmodel voor het I-deel? Welke zijn het belangrijkste en welke fouten staan we ons zelf toe (er is immers een «trade-off» tussen criteria; bijvoorbeeld een hoge score op stabiliteit en transparantie kan leiden tot grotere herverdeeleffecten)?
- 2) Is de methode die toegepast wordt voor de verdeling (nl. op basis van objectieve kenmerken) een goede, gegeven de sturingsfilosofie en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en gemeenten? Is een alternatieve opzet denkbaar of voorhanden (al dan niet op basis van voorbeelden uit het buitenland)?
- 3) Als de methode juist is, is het model zelf op dit moment goed genoeg of kan het nog worden verbeterd?
- 4) Op welke wijze kan een proces worden ontwikkeld om in de komende jaren te beoor-

delen of bijstelling van het model noodzakelijk is? Welke criteria hanteer je daarbij? Hoe kan een proces worden ontwikkeld dat waarborgt dat de beheerder van het verdeelmodel (SZW) leert van de fouten in het model?

De vraagstelling betrof hiermee niet alleen de inhoud van het model, maar ook de procedurele afspraken over «onderhoud» van de verdeelsystematiek (vraag 4).

De deelnemers bevestigden dat voor de Wet werk en bijstand een model waarbij de verdeling plaats vindt aan de hand van objectieve factoren de best passende methode is. Het enige alternatief is een declaratiesystematiek, waarvan geen prikkel uitgaat en die een grotere administratieve belasting voor gemeenten met zich meebrengt. Eerder was in een algemeen overleg door Kamerleden al aangegeven dat het onwenselijk is naar een declaratiesystematiek terug te keren.

De criteria die in eerder onderzoek naar het objectief verdeelmodel zijn gehanteerd, werden tijdens de expert-meeting opnieuw naar voren gebracht. In eerder onderzoek naar het objectief verdeelmodel zijn als criteria geformuleerd:

- \* Plausibiliteit van de verdeelkenmerken (zijn de opgenomen kenmerken logisch)
- \* Transparantie van het model
- \* Stabiliteit over de tijd
- \* Zo gering mogelijke herverdeeleffecten
- \* Actualiteit van de verdeelkenmerken
- \* Bestand tegen herindelingen.

Opgemerkt werd, dat de focus in de afgelopen periode sterk heeft gelegen op de verdeelende werking, maar dat verdere verbetering daarvan zou kunnen leiden tot lagere scores op andere beoordelingscriteria. Wel zagen aanwezigen een belangrijke rol weggelegd voor herhaling van het plausibiliteitsonderzoek. Door dit onderzoek naar de relatie tussen de uitkomsten van het model en de wijze waarop gemeenten beleid en uitvoering hebben vormgegeven, zou een steviger onderbouwing onder het model gelegd kunnen worden. Daarbij werd wel aangegeven, dat vermeden moet worden dat vermenging optreedt met variabelen die de uitvoeringspraktijk betreffen.

Overwogen kan worden om in een later stadium aan de hand van een aantal speltheoretische simulaties van het gedrag van uiteenlopende of fictieve gemeenten na te gaan of het model doet wat het moet doen: het belonen van goed gedrag. Goed gedrag is het beperken van de bijstands-uitgaven. Dat is een optelsom van de omvang van het bestand, het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom.

Activiteiten:

- e-event met gemeenten (verbetermogelijkheden)
- expertmeeting

Voor de planning: zie schema bij paragraaf 5.

### *3.2 Verbetermogelijkheden van het huidige model nagaan*

Een concrete en reeds toegezegde verbetering is het gebruik maken van actuelere gegevens bij de definitieve vaststelling van het budget in september van het uitvoeringsjaar. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de problematiek van groeigemeenten (toegezegd aan Tweede Kamer).

Het voorstel voor de noodzakelijke wetswijziging is inmiddels voorgelegd aan de Raad van State voor advies. Afhankelijk van het tijdstip waarop de Raad zijn advies uitbrengt zal het wetsvoorstel naar verwachting eind oktober aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden.

Op basis van verschillende suggesties zal worden nagegaan welke andere concrete suggesties voor verbetering van het model voor handen zijn. Gespeurd wordt naar vergelijkbare modellen in het buitenland (toegezegd aan Tweede Kamer). Daarbij wordt geïnventariseerd welke suggesties reeds eerder zijn onderzocht. Dit mondt uit in een opzet voor nog te onderzoeken mogelijkheden. Afhankelijk van deze inventarisatie wordt besloten tot uitbesteding van (een deel van de) onderzoeksactiviteiten. De verbeteringsvoorstellen waarin de studie resulteert dienen te worden getoetst aan beoordelingscriteria. Die worden mede op basis van de expertmeeting opgesteld (in 2001 is reeds een reeks criteria geformuleerd).

Idealiter wordt ook een verband gelegd tussen de modeluitkomsten en de werkelijke uitgaven van gemeenten. Dat kan echter pas in het voorjaar van 2005, waarbij het onzeker is of de realisatiegegevens uit de voorlopige verslagen over de uitvoering betrouwbaar genoeg zijn en of de benodigde CBS-informatie beschikbaar is. Deze vergelijking maakt daarom verder geen deel uit van dit plan van aanpak.

Wel zal in dit onderdeel van het project op een aantal verzoeken van de Tweede Kamer worden ingegaan die overigens niet per sé tot een betere verdelende werking hoeven te leiden, maar wellicht wel tot een grotere acceptatie of herkenbaarheid van het model:

- Variabele «Aandeel langdurig bijstandsgerechtigden 2001» sneller afbouwen (ALB2001).
- Nagegaan zal worden of het relevant en verantwoord is om i.p.v. ALB2001 de gemiddelde uitstroom 1994–2004 in het model op te nemen.
- Toepasbaarheid voor kleine gemeenten nagaan.

Inmiddels is een startnotitie opgesteld voor de aanbesteding van de eerste fase van een onderzoek naar de verbetermogelijkheden. Hiervoor worden meerdere bureau's gevraagd offerte uit te brengen.

In de expertmeeting zijn de eerder geformuleerde criteria bevestigd. Zie hierboven.

#### Activiteiten

- wetswijziging t.b.v. groeigemeenten
- nagaan wat reeds is onderzocht en opzet onderzoek
- bestuderen relevante informatie over andere landen
- onderzoek en beoordeling resterende verbetermogelijkheden

Voor de planning: zie schema bij paragraaf 5.

### *3.3 Plausibiliteit van het model aantonen*

Het zwaartepunt van het project ligt bij dit onderdeel. Het plausibiliteitsonderzoek van APE heeft aangegeven dat het aannemelijk is dat er een verband bestaat tussen uitvoeringspraktijk en aard en omvang van het herverdeeffect. Gezien het relatief geringe aantal gemeenten (17) en de beperkte gegevens die uit het benchmarkonderzoek konden worden gebruikt, is door de Tweede Kamer geen absolute waarde aan het plausibiliteitsonderzoek gehecht. Bovendien konden de uitkomsten van individuele gemeenten niet worden bekeken. Doel van dit projectonderdeel is het verbeteren en verbreden van het plausibiliteitsonderzoek.

Gezien de kritiek van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Divosa op de aanpak en de wens van VNG en Divosa om over de aanpak eerst bestuurlijke overeenstemming te bereiken, wordt voorgesteld de



onderzoeksmethode eerst te verbeteren en vervolgens het onderzoek voor een grote groep gemeenten te herhalen. Dan kan wellicht ook van nieuwer materiaal gebruik worden gemaakt. Kritiek van de Rfv was dat het plausibiliteitsonderzoek de situatie van voor de WWB betreft, terwijl de huidige situatie nog niet in het onderzoek kon worden betrokken. Om tot verbetering van de opzet te komen wordt via een van de WIS-regioteams een kleine pilot onder drie gemeenten die aan het eerste plausibiliteitsonderzoek hebben deelgenomen uitgevoerd. Een verdieping en vergelijking van de uitkomsten van het uitgevoerde plausibiliteitsonderzoek kan inzicht opleveren in aanvullende variabelen die in de volgende ronde van het plausibiliteitsonderzoek kunnen worden betrokken. Regie op dit deel van het onderzoek ligt bij SZW. Hoofdvraag van het pilot-onderzoek is overigens het zoeken naar aanknopingspunten voor het te ontwikkelen instrument waar gemeenten zelf mee aan de slag kunnen om resultaten uit het plausibiliteitsonderzoek te vertalen naar eventuele interventies in de organisaties. Bij de opzet van de pilot en de vertaling naar «tools» wordt rekening gehouden met bestaande instrumenten, zoals de benchmark sociale diensten. Behalve de uitkomsten van de pilot, wordt de input van gemeenten (e-event, onderdeel 3.1) benut en wordt overleg gevoerd met VNG en Divosa over de invulling van de tweede ronde van het plausibiliteitsonderzoek.

Vervolgens wordt dit plausibiliteitsonderzoek onder een grote groep gemeenten uitgevoerd (verbreden). Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat elke gemeente die dat wil «langs de meetlat» gelegd zou moeten worden. Om verantwoorde en representatieve conclusies te trekken is het noodzakelijk dat het onderzoek een goede mix van voor- en nadeelgemeenten betreft. Bij de selectie van de gemeenten die in de landelijke rapportage worden betrokken zal hier rekening mee worden gehouden. Door de onderzoekers zal per gemeente een beknopt profiel op worden gesteld, waarin de relatie tussen uitvoering en modeluitkomsten wordt gelegd (zie ook 3.2). Dit profiel wordt niet bij SZW bekend gemaakt. De gemeente beslist zelf over openbaarheid. Kamerleden kunnen er bij gemeenten naar vragen als de gemeente haar situatie onder de aandacht brengt van de Tweede Kamer. Streven is dat VNG en Divosa bevorderen dat deelnemende gemeenten ook aan SZW toestemming verlenen voor openbaarheid van uitkomsten van afzonderlijke gemeenten. Gestreefd wordt in de presentatie van de macro-uitkomsten aan te geven in welke mate de herverdeeleffecten met welke (clusters van) objectieve variabelen en uitvoeringsaspecten verband houden. Op die manier wordt het effect van het model in componenten uiteen gelegd. Op gemeentelijke niveau wordt gepresenteerd of er sprake is van een plausibel verband tussen herverdeeleffect en uitvoeringspraktijk.

Met de VNG en Divosa is inmiddels overleg gevoerd over de invulling van het plausibiliteitsonderzoek. Streven is om alle 99 gemeenten die hun budget (grotendeels) op basis van het objectief verdeelmodel ontvangen in het onderzoek te betrekken. Een startnotitie is gereed, en aanbesteding van dit onderzoek vindt thans plaats. Hiervoor zijn meerdere bureau's gevraagd offerte uit te brengen. Divosa heeft inmiddels een startnotitie opgesteld voor de pilot.

#### Activiteiten:

- overeenstemming met Divosa en VNG over wijze van uitvoering
- kleine pilot toepasbaarheid plausibiliteitsonderzoek (verbeteren)
- plausibiliteitsonderzoek aanbesteden en uit laten voeren (verbreden)

Voor de planning: zie schema bij paragraaf 5.

### 3.4 Draagvlak bij uitvoerders

Meer vertrouwen bij gemeenten wordt bereikt door uitleg van het model, ondersteuning met instrumenten en het ontwikkelen van procedures waarmee uitschieters kunnen worden onderzocht (onderhoudstraject).

Op de SZW-gemeentedagen van 6, 14 en 27 oktober wordt uitleg gegeven over ontwikkelingen in de financieringssystematiek. Aangeboden is in een bijeenkomst van de Divosa-commissie grote gemeenten eveneens een toelichting gegeven op ontwikkelingen t.a.v. het verdeelmodel. Op 14 september vond specifiek voor samenwerkingsverbanden (in oprichting) een bijeenkomst plaats.

De zogenoemde tools of instrumenten die ontwikkeld worden behoren niet tot de scope van het plan van aanpak, al draagt ontwikkeling hiervan wel bij aan het draagvlak. Vanuit het project zullen de ontwikkelingen worden gevolgd. Divosa organiseert een workshop om na te gaan bij de achterban of de inventarisatie van te ontwikkelen tools compleet is.

Meer in algemene zin kan een bijdrage worden geleverd aan het draagvlak voor de financieringssystematiek als niet alleen het model en de daarin opgenomen criteria worden beschouwd, maar ook de wijze waarop met de uitkomsten van het model wordt omgegaan (onbedoelde effecten). Een concrete invulling van het aangekondigde «onderhoudstraject» biedt gemeenten en parlement de garantie dat extreme uitkomsten onderzocht en bekeken worden en indien deze niet verklaarbaar zijn aanleiding vormen voor nader onderzoek tot aanpassing van het model (vgl. periodiek onderhoudstraject gemeentefonds).

Naast een onderzoek naar de plausibiliteit en mogelijk naar verdere verbetering van het model zelf, vormt dit een aanvullende waarborg<sup>1</sup>. Een dergelijke procedure leidt ook tot stabiliteit op langere termijn. Aangesloten kan worden bij de reeds ontwikkelde «statuten» van de werkgroep onderhoudstraject verdeelmodel Wfa. Kern daarvan is een gefaseerde aanpak: signalering, onderzoek, aanpassing. Daarbij worden criteria gehanteerd waaraan (verbeteringen van) het model dienen te voldoen. De beschrijving van het onderhoudstraject voor de WWB zal aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

#### Activiteiten:

- uitleg aan gemeenten op gemeentedagen en andere bijeenkomsten
- volgen ontwikkeling tools
- procedure onderhoudstraject verder ontwikkelen en presenteren

Ook het e-event met gemeenten (zie 3.1.) kan worden gezien als bijdrage aan het vergroten van het draagvlak.

Voor de planning: zie schema bij paragraaf 5.

### 3.5 Presentatie resultaten

Aan de Tweede Kamer wordt een voorstel voorgelegd dat de toets der kritiek, zowel wat inhoud als de wijze van totstandkoming, kan doorstaan. Aangezien het hier complexe materie betreft, vergt de presentatie speciale aandacht. Voor een goed begrip van de voorstellen dienen de gehanteerde begrippen glashelder te zijn. Het periodiek informeren van de Tweede Kamer en het aanbieden van technisch overleg over de onderzochte en nog uit te voeren activiteiten kunnen hieraan bijdragen.<sup>2</sup>

Bijzondere aandacht vergt de uitleg over de herverdeeffecten en de inperking daarvan en de uitkomsten voor individuele gemeenten. Doel

<sup>1</sup> Ook de mogelijkheid om een beroep te doen op een aanvullende uitkering via de toetsingscommissie is een vorm van borging. Deze wordt echter al genoegzaam geregeld en vormt daarom geen onderdeel van dit plan van aanpak.

<sup>2</sup> Ook de Eerste Kamer wordt cf. toezegging volledig betrokken in de informatievoorziening.

van de presentatie is dat uitgelegd kan worden dat bij een objectieve verdeling ook echt voordeel kan worden behaald door een gemeente. Krijgen gemeenten waar ze recht op hebben? Idealiter kunnen we de hoogte van de uitgaven van een gemeente verklaren aan de hand van modelvariabelen en variabelen die een beeld geven van de gemeentelijke praktijk. De geëigende presentatiemethode is een adstructie aan de hand van voorbeelden.

Beschreven zal worden wat verschillen en overeenkomsten met andere verdeelmodellen zijn. Hierbij zal geput worden uit de resultaten van de expertmeeting en de internationale vergelijking.

Om te zorgen dat de presentatie zo helder mogelijk is worden schriftelijke en mondelinge presentaties voorbereid met behulp van deskundigen.

#### Activiteiten

- technisch overleg aanbieden
- beschrijven voorbeelden
- voorbereiding presentaties met behulp van deskundigen

Voorgesteld wordt het parlement schriftelijk te informeren in oktober, december en februari. In februari zal een compleet en volledig onderbouwd voorstel op tafel kunnen liggen. Zie paragraaf 5.

#### 4. Uitvoering

Voor een goede voortgang en afstemming op andere activiteiten zal de projectverantwoordelijke periodiek overleg voeren met stafmedewerkers van VNG en Divosa (klankbordgroep) en met betrokkenen van de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK) en Economische Zaken (EZ) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

#### 5. Planning

De Tweede Kamer heeft aangegeven in november nieuwe voorstellen te verwachten. De staatssecretaris heeft aangegeven daaraan voorafgaand de Tweede Kamer bij het proces te willen betrekken. De planning is daarop afgestemd. Zie schema (volgende pagina).

In de voorgestelde planning worden in het najaar nog geen definitieve voorstellen gepresenteerd. Gezien de noodzakelijke activiteiten en de zorgvuldigheid die betracht dient te worden om te komen tot overtuigende eindvoorstellen wordt voorgesteld het eindproduct in februari 2005 aan de Tweede Kamer te presenteren. Deze planning biedt de Tweede Kamer, meer dan in 2003 en 2004, de tijd zich te beraden op de voorstellen voor de verdeling in 2006.

par.	Activiteit	aug	sept	okt	nov	dec	jan	feb
3.1	E-event	12/8						
3.1	expertmeeting		1/9					
3.2	wetswijziging t.b.v. groeigemeenten		RvS	naar TK				
3.2	nagaan wat al is onderzocht (opzet onderzoek)	eigen inventarisatie						
3.2	onderzoek en beoordeling resterende mogelijkheden incl. bestuderen relevante informatie over andere landen		aanbesteding					
3.3	overeenstemming met Divosa en VNG over wijze van uitvoering plausibiliteitsonderzoek		BO 15/9	2 <sup>e</sup> besluit na pilot (zie regel hieronder)				

par.	Activiteit	aug	sept	okt	nov	dec	jan	feb
3.3	kleine pilot toepasbaarheid plausibiliteitsonderzoek (verbeteren)							
3.3	plausibiliteitsonderzoek herhalen na eerste stap verbetermogelijkheden (verbreden)							
3.4	overleg met VNG/Divosa over opzet en terugkoppeling		BO 15/9					
3.4	uitleg aan gemeenten op gemeentedagen en andere bijeenkomsten		7/9	6, 14, 27				
3.4	volgen ontwikkeling tools							
3.4	procedure onderhoudstraject ontwikkelen							
3.5	technisch overleg en informatie aan Kamer							