

Vergaderjaar 2008–2009

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2009

Aanleiding

Met deze brief bied ik u aan het onderzoek «verdeelmodellen WWB 2010».¹ Dit onderzoek is gedaan op basis van de conclusies uit de evaluatie van het objectief verdeelmodel inkomensdeel dat mijn voorganger op 11 februari 2008 (Kamerstuk 29 674, nr. 22) tezamen met de reactie hierop en het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aan uw kamer heeft gezonden.

Uit deze evaluatie kwam naar voren dat bestuurders van mening zijn dat het bestuurlijke arrangement van de WWB (volledige budgettering in combinatie met een grotere beleidsvrijheid voor gemeenten) van grote invloed is geweest op de reductie van het bijstandsvolume. Er is overeenstemming dat het uitgangspunt bij verdelen moet zijn dat uitkomsten plausibel zijn: «Tekorten en overschotten moeten de prestaties van elke gemeente reflecteren: goed werkende gemeenten moeten worden beloond, slecht werkende gemeenten gestraft.» Daarnaast hechten bestuurders aan stabiliteit.

Naar aanleiding van de evaluatie heeft mijn voorganger toegezegd een uitgebreidere aanvullende uitkering te introduceren. Dit heeft geresulteerd in de meerjarig aanvullende uitkering, waarvoor de aanvraagprocedure inmiddels is gestart. Tevens is toen aangegeven dat onderzocht zal worden of de wijze waarop de lokale arbeidsmarkt in het verdeelmodel inkomensdeel is verwerkt voor verbetering vatbaar is en dat andere suggesties daarbij konden worden meegenomen.

In het huidige onderzoek zijn de wijze waarop de lokale arbeidsmarkt in het model is opgenomen, evenals de maatstaf huurwoningen onderzocht. Tevens is een eerste verkenning gedaan naar de mogelijkheden om de stabiliteit van de verdeling verder te bevorderen, omdat uit de evaluatie bleek dat gemeenten hier veel belang aan hechten. Tot slot is bekeken of

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de gewichten van het w-deel aanpassing behoeven en of een andere inpassing van de factor arbeidsmarkt in dit model mogelijk is. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep, waarin het CBS, de VNG, Divosa, de Rfv, het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een aantal individuele gemeenten vertegenwoordigd waren.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de conclusies van het onderzoek, mijn reactie hierop, het onderzoek dat voor het verdeelmodel 2010 nog gedaan moet worden en de afspraak die mijn voorganger op 30 oktober 2008 met de VNG heeft gemaakt om voor de toekomst te bezien hoe de stabiliteit van budgetten vergroot kan worden, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het verdeelmodel.

Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek

Onderstaand belicht ik kort de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek.

Arbeidsmarktfactoren

De huidige arbeidsmarktfactoren in het model maken gebruik van informatie die niet op gemeentelijk niveau wordt gemeten, maar op het niveau van COROP-regio's. In de evaluatie kwam naar voren dat vooral voor gemeenten die aan de grens van zo'n regio liggen, dit niet de meest relevante informatie hoeft te zijn over hun lokale arbeidsmarkt, inwoners werken misschien juist vooral in de aangrenzende COROP-regio. Gezocht is naar een maat die beter aansluit bij de daadwerkelijke arbeidsmarkt waarmee een gemeente te maken heeft. Tevens is bekeken of meer rekening kan worden gehouden met de mate waarin er kansen op de lokale arbeidsmarkt zijn, juist voor laagopgeleiden.

In totaal zijn vier alternatieven onderzocht. Een variant die de verdelende werking verbetert en direct kan worden ingevoerd is het gebruik van «gewogen COROP», waarbij rekening wordt gehouden met het aantal mensen dat werkzaam is in omliggende COROP-regio's. De variant «ruimtelijke maat» – die geen gebruik maakt van afgebakende COROP-regio's maar met reisafstand werkt – en de variant «kansen voor laagopgeleiden», lijken eveneens te leiden tot verbetering van de verdelende werking. Deze kunnen niet op korte termijn worden ingevoerd, vanwege het ontbreken van voor de verdeling benodigde data. Een vierde variant, waarbij een indeling in regio's conform de indeling van de regionale platfora arbeidsmarktbeleid werd gebruikt, leidde niet tot verbetering.

De onderzoekers adviseren om vervolgonderzoek te doen naar de vervanging van de maatstaven voor de arbeidsmarkt, alvorens tot aanpassing over te gaan. Op het moment dat de beste vervanging is uitgekristalliseerd, kan de vervanging van de huidige maatstaven worden voorgelegd aan bestuurders.

Huurwoningen

Aan de hand van beschikbare steekproefdata is onderzocht of een maatstaf «goedkope» huurwoningen in plaats van de meer algemene maatstaf huurwoningen leidt tot verbetering van de verdelende werking. Dit blijkt niet het geval te zijn. Overigens constateren de onderzoekers dat verfijning op korte termijn ook niet haalbaar zou zijn, omdat het voor een onderverdeling van de categorie huurwoningen aan betrouwbare data ontbreekt.

Stabiliteit

Een eerste verkenning van mogelijke varianten om meer stabiliteit te introduceren is in het onderzoek opgenomen. Hieruit blijkt dat het herijken van gewichten tot meer stabiliteit leidt. Het belang van stabiliteit pleit er volgens de onderzoekers voor om het verdeelmodel niet jaarlijks aan te passen in de zin van de introductie van nieuwe maatstaven, maar bijvoorbeeld vierjaarlijks. Een eerste keer zou bijvoorbeeld na afloop van de huidige bestuurlijke afspraken over meerjarige budgetten (2008–2011) kunnen zijn. Verder is geconcludeerd dat het vergroten van de stabiliteit nader onderzoek vergt.

Het objectief verdeelmodel werkdeel

Van 2006 tot 2011 is sprake van ingroei in het objectief verdeelmodel werkdeel. Dit betekent dat in deze periode sprake is van deels historische en deels objectieve verdeling. De vormgeving van het objectief model maakt het mogelijk dat het voorspelde objectieve deel van het budget negatief¹ of zeer laag is. Daarom is bezien of een technische aanpassing van het model dit kan ondervangen.

Herschating leidt er volgens de onderzoekers toe dat negatieve objectieve budgetten tot en met 2012 niet meer voorkomen en de kans erop in de jaren erna kleiner is, terwijl negatieve objectieve budgetten met het voortzetten van het huidige model incidenteel wel kunnen voorkomen. Tevens is het percentage gemeenten dat een budget ontvangt dat lager is dan € 1000 per bijstandsonvanger jonger dan 65 jaar lager met de herschatte gewichten. Voor de onderzochte periode (2006–2008) leidt herschatting ertoe dat gemeenten die thans een laag budget per bijstandsonvanger hebben een hoger budget ontvangen en gemeenten met een relatief hoog budget per bijstandsonvanger een lager budget zullen ontvangen.

Evenals voor het I-deel is ook voor het W-deel onderzocht of de maatstaf «kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden», die is onderzocht in het kader van het verdeelmodel inkomensdeel, tevens in het model werkdeel gebruikt kan worden. Net als bij het inkomensdeel is hier de conclusie dat deze variabele niet direct toepasbaar is.

Bestuurlijke toets

De resultaten van het onderzoek zijn aan een aantal gemeentebestuurders voorgelegd. Uit deze bestuurlijke toets komt naar voren dat bestuurders van oordeel zijn dat de factor arbeidsmarkt gewijzigd zou moeten worden, maar dat verder inzicht in de gevolgen voor de budgetten van vervanging van de maatstaven op COROP-niveau nodig is om een definitief standpunt te kunnen bepalen. Zij vinden stabiliteit het belangrijkste criterium, wijzigingen moeten alleen plaatsvinden als hierdoor hele duidelijke verbeteringen tot stand komen. Het oordeel dat de factor huurwoningen niet gewijzigd moet worden delen de bestuurders.

Standpunt Rfv

De Rfv heeft zijn standpunt met betrekking tot de verdeelsystematiek in zijn algemeenheid en het onderzoek dat nu is afgerond uiteengezet.² Met betrekking tot het nu afgeronde onderzoek is de Raad voorstander van het niet doorvoeren van wijzigingen in het verdeelmodel inkomensdeel, aangezien dit niet tot een substantiële verbetering van de verdelende werking leidt. De Raad adviseert om de optie open te laten om verbeteringen in een later stadium door te voeren. De Raad is voorstander van het gebruik van de herschatte gewichten in het verdeelmodel werkdeel, aangezien de kans op negatieve of kleine budgetten kleiner is en de

¹ In het Besluit WWB is vastgelegd dat in geval van een negatief objectief budget, dit budget op nihil wordt gesteld.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gewichten in het verdeelmodel werkdeel, in tegenstelling tot de gewichten van het verdeelmodel inkomensdeel, de afgelopen jaren niet zijn herschat. Verder is de Raad van mening dat het verkennende onderzoek naar vergroting van de stabiliteit op dit moment geen aanleiding geeft tot aanpassing van het model. Het uitgangspunt van de Raad bij vergroting van de stabiliteit in de toekomst is dat dit niet ten koste dient te gaan van de verdelende werking van het model.

Tot slot geeft de Raad aan geen voorstander te zijn van de budgetdempingsregeling, welke voor uitvoeringsjaar 2009 is toegepast, aangezien de verdelende werking van het model hierdoor versluierd wordt.

Opvattingen VNG

De VNG heeft de resultaten van het onderzoek besproken in de commissies Werk en Inkomen en Gemeentefinanciën. Geconcludeerd is dat er thans geen aanleiding is om de maatstaven voor het verdeelmodel inkomensdeel voor 2010 te wijzigen. Wat betreft het verdeelmodel werkdeel staat men positief tegenover het gebruik van herschatte gewichten, mits het gebruik van deze gewichten niet tot onverwachte uitkomsten leidt.

Reactie op het onderzoek

De vraag hoe de uitkomsten van het onderzoek gebruikt moeten worden, beantwoord ik vanuit het besef dat er een groot belang aan stabiliteit wordt gehecht. In het onderstaande zal ik daarbij onderscheid maken tussen datgene dat voor de budgetverdeling voor 2010 gedaan dient te worden en datgene dat op de middellange termijn kan worden uitgewerkt. In mijn brief van 11 februari 2008 heb ik aangegeven het volledig eens te zijn met de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) dat veranderingen van het verdeelmodel tot een substantiële verbetering moeten leiden. Het risico bestaat anders immers dat het verdeelmodel opnieuw voortdurend kleine wijzigingen ondergaat, waarvan verbeteringen niet opwegen tegen de bestuurlijke onrust die erdoor kan ontstaan.

Inkomensdeel

Ik wil het advies van de onderzoekers en bestuurders opvolgen en voor 2010 geen wijzigingen in de verdeelmaatstaven van het model doorvoeren. Op korte termijn is alleen vervanging van de arbeidsmarktfactoren gemeten op COROP-niveauregio door de maatstaven gemeten op gewogen COROP-regio praktisch haalbaar. Omdat daar alternatieven beschikbaar zijn die nu niet praktisch uitvoerbaar zijn, maar op niet al te lange termijn mogelijk wel, heeft vervolgonderzoek op dit punt, zoals geadviseerd door de onderzoekers, de voorkeur. Vervanging van maatstaven is aan de orde als de beste vervanging is uitgekristalliseerd. Met de verruiming van het vangnet met de meerjarige aanvullende uitkering is er ook een goed vangnet, mochten er onverhoopt gemeenten zijn die onevenredig nadeel ondervinden van deze systematiek. Er is dus geen noodzaak voor overhaaste aanpassingen van de verdeelsystematiek.

Bij brief van 21 november 2008 (Vergaderjaar 2008/09, Kamerstuk 30 545, nr. 67) bent u geïnformeerd dat bij de budgetverdeling 2009 door gebruik van actuelere uitgavengegevens (t-2 in plaats van t-3) sprake zou zijn van een relatief grote budgetdaling voor sommige gemeenten. Vanwege de combinatie met het late tijdstip waarop budgetten aan gemeenten bekend werden gemaakt, is voor een eenmalige demping van budgetdalingen gekozen. Tevens is in deze brief aangekondigd dat vanwege een gewijzigde meetmethodiek van een aantal variabelen voor de verdeling 2010 bekeken zal worden hoe de gewichten kunnen worden herijkt. De voorge-

nomen bundeling van het WWB inkomensdeel met de budgetten van andere kleine inkomensregelingen voor gemeenten (IOAW, IOAZ, BBZ 2004 en WWIK) en de constatering uit het voorliggende onderzoek dat het herijken van de gewichten de stabiliteit bevordert, zijn aanvullende redenen om de gewichten van het model te herijken. Dit onderzoek is inmiddels gestart. In dit onderzoek zal verder worden gezien wat de effecten zullen zijn van het vervallen van de eenmalige «budgetdempingsregel» bij de verdeling 2010. Naar verwachting zullen de resultaten in mei bekend zijn, waarna ik u hierover nader zal informeren.

Werkdeel

Voor het gebruik van de maatstaf «kansen voor laagopgeleiden», geldt evenals bij het i-deel, dat een dergelijke maatstaf niet voor 2010 kan worden gebruikt. Aansluitend bij de opvattingen van de VNG en Rfv zal in principe voor de verdeling 2010 gebruik worden gemaakt van nieuwe gewichten voor de verdeelmaatstaven. De voorgestelde nieuwe weging legt meer nadruk op het aantal bijstandsontvangers en minder nadruk op de maatstaf met betrekking tot de laagopgeleide werkloze beroepsbevolking. Gebruik van de nieuwe gewichten leidt tot herverdeling van circa € 16 miljoen op een macrobudget voor 2010 van € 1 429 miljoen. Over het algemeen geldt dat gemeenten met een hoog budget per bijstandshuishouden budget inleveren en gemeenten met een laag budget per bijstandshuishouden budget erbij krijgen. Ook vindt een herverdeling van grote gemeenten naar kleinere gemeenten plaats.

Hoewel gebruik van de nieuwe gewichten voor sommige gemeenten tot een verlaging van het w-deel zal leiden, ben ik van mening dat de nieuwe gewichten voor de budgetverdeling voor 2010 in principe gebruikt dienen te worden. De voordelen hiervan zijn dat het aantal gemeenten met een modelmatig voorspeld budget van minder dan € 1000 per huishouden zal dalen en de kans op modelmatig voorspelde negatieve objectieve budgetten wordt verkleind.

Uit bespreking in de commissies Werk en Inkomen en Gemeentefinanciën van de VNG blijkt dat men positief staat tegenover toepassing van de herschatte gewichten, mits dit niet tot onverwachte resultaten leidt. In dat kader ben ik voornemens om voorafgaand aan de budgetbekendmaking een moment te vinden om met bestuurders de uitkomsten van de budgetverdeling te bespreken. Hierbij zal ondermeer gekeken worden naar de effecten van het gebruik van de herschatte gewichten bij het verdeelmodel werkdeel. Over de uitkomsten van deze bespreking zal ik u te zijner tijd informeren.

De langere termijn

Voor de langere termijn zal ik met de VNG overleggen op welke wijze de afspraak wordt opgepakt om te bezien hoe de stabiliteit van de budgetten inkomensdeel kan worden vergroot, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van het verdeelmodel. De verkenningen die APE heeft gedaan met betrekking tot vergroting van de stabiliteit zullen hierbij betrokken worden. Daarbij zal ik tevens het advies van de onderzoekers betrekken om het verdeelmodel niet jaarlijks aan te passen, maar om het model een periode constant te houden wat betreft de keuze voor variabelen. In dit kader kan tevens worden bezien wat de beste vervanging kan zijn van de huidige maatstaven voor de lokale arbeidsmarkt in het verdeelmodel. Uiteraard kunnen de ervaringen met de meerjarige aanvullende uitkering ook betrokken worden bij mogelijke aanpassingen in het verdeelmodel.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma