

Vergaderjaar 2002–2003

**28 870**

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

**Nr. 5**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 juni 2003

Hierbij doe ik u drie adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen betreffende de financieringssystematiek van de Wet Werk en Bijstand toekomen<sup>1</sup>. Het eerste advies van de Raad is verstuurd op 21 november en betreft een reactie van de Raad op de financieringssystematiek zoals opgenomen in een eerder ontwerp van het bij uw kamer ingediende wetsontwerp Wet Werk en Bijstand. Het tweede advies van de Raad betreft een advies op hoofdlijnen en is verstuurd op 9 mei 2003. Het betreft een vervolg op het eerder uitgebrachte advies. In het advies van 9 mei 2003 is een vervolgadvis aangekondigd. Bij brief van 6 juni 2003 heb ik het vervolgadvis ontvangen.

Bij brief van 1 november 2002 heb ik de Raad voor de financiële verhoudingen om advies gevraagd over de financieringssystematiek zoals opgenomen in een eerste ontwerp van het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand. In zijn advies van 21 november 2002 stelt de Raad dat 100% budgetteren van het inkomensdeel vereist dat aan een aantal voorwaarden is voldaan:

1. Het vastgestelde macrobudget dient exact de conjunctuur te volgen;
2. De verdeelsystematiek dient overeenkomstig de behoefte van gemeenten te geschieden.

De Raad stelt in zijn eerste advies dat naar zijn opvatting aan beide voorwaarden niet is voldaan. In lijn met het voorgaande is de Raad verder van mening dat de in het voorliggende wetsvoorstel gecreëerde beleidsvrijheid voor gemeenten onvoldoende is in relatie tot de verhoging van de (onbeheersbare) risico's.

De Raad geeft aan dat het uitgangspunt van een specifieke uitkering is dat deze kostendekkend dient te zijn. De risico's van een te laag vastgesteld macrobudget en/of een verdeelsystematiek die niet voldoet aan bovenstaande voorwaarde horen ten laste te komen van het rijk in plaats van het collectief van de gemeenten.

Ad 1. Ten aanzien van het macrobudget wordt aangegeven dat de vaststelling nauwkeurig dient te gebeuren. De Raad stelt vast dat er nog

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

onduidelijkheid bestaat over de wijze van de vaststelling van het macrobudget voor het inkomensdeel. Verhoging van de budgettering is naar zijn opvatting niet aan de orde voordat een onderzoek heeft plaatsgevonden naar de wijze van vaststelling van het macrobudget.

Ad 2. Ten aanzien van de voorgenomen verdeelsystematiek is de Raad van mening dat het onduidelijk is of deze voldoet. Naar zijn opvatting zouden gemeenten enkel afgerekend mogen worden op inefficiënt en ineffectief eigen beleid en niet op eventuele onvolkomenheden in de verdeelsystematiek.

Bij brief van 26 maart 2003 heb ik de Raad wederom om zijn advies gevraagd over de financieringssystematiek zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand zoals deze luidde voorafgaand aan het opstellen van het Nader rapport en het doorvoeren van wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

In het tweede advies van 9 mei 2003 komt de Raad met een aantal principiële uitgangspunten van het financieringsmodel – die hij ook heeft aangegeven in zijn advies van afgelopen november – en geeft aan op een later tijdstip met een uitgebreider advies te komen. Bij brief van 6 juni 2003 heb ik dit vervolgadvis ontvangen. Beide adviezen worden door mij in gezamenlijkheid behandeld.

In het vervolgadvis van 6 juni 2003 oordeelt de Raad positief over de deregulering en de vermindering van rapportagedruk welke met de WWB worden doorgevoerd. Ook stelt de Raad vast dat het ongedifferentieerde, vrij besteedbare reïntegratiebudget een effectief instrument is om uitstroombesluit te voeren.

De Raad blijft van mening dat het volledig budgetteren van het inkomensdeel enkel kan worden doorgevoerd mits aan de eerdergenoemde voorwaarden wordt voldaan. Ten aanzien van de eerste voorwaarde – de omvang van het vastgestelde macrobudget inkomensdeel dient de economische conjunctuur nauwkeurig te volgen – stelt de Raad vast dat het wetsontwerp een aanzienlijke verbetering laat zien ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. De Raad wijst op het belang van het opstellen van duidelijke regels voor de definitieve vaststelling van het macrobudget, waarbij adequate toetsingsmomenten een onderdeel van de gehanteerde procedure dienen uit te maken.

De Raad is van mening dat ook in het voorliggende wetsontwerp nog steeds niet is voldaan aan de voorwaarde dat de verdeelsystematiek van het macrobudget inkomensdeel dient aan te sluiten bij de onvermijdelijke kosten die gemeenten hebben bij de uitvoering van de bijstand.

In zijn advies baseert de Raad zich op het onderzoeksrapport van het bureau APE en de daarin opgenomen herverdeeleffecten (APE-rapport «Stabiliteit en herverdeeleffecten voor de bijstand, 1998–2000», februari 2003; dit rapport is als bijlage opgenomen bij het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand).

De Raad stelt dat gemeenten een geringe beleidsbeïnvloeding hebben op de ontwikkeling van het bijstandsvolume, die naar zijn opvatting niet rechtvaardigt om het financiële risico volledig bij de gemeenten neer te leggen. In dit kader wijst de Raad op de opeenstapeling van financiële risico's waar gemeenten mee zijn en worden geconfronteerd. Naar zijn opvatting is het onaanvaardbaar dat gemeenten met nieuwe en omvangrijke financiële risico's worden opgezadeld terwijl ze enerzijds slechts in beperkte mate invloed kunnen uitoefenen op het bijstandsvolume en anderzijds worden geconfronteerd met een ontmanteling van de bufferfunctie van de eigen belastingmiddelen.

Ten aanzien van het objectief verdeelmodel merkt de Raad het volgende op:

1. De verklaring van het uitgavenniveau voor de bijstand richt zich op de grote gemeenten, mede vanwege de gekozen kleinste kwadratenmethode;
2. De modeluitkomsten lijken geen enkel verband te houden met de kwaliteit van de huidige uitvoering van de Abw;
3. De verdeelmaatstaven zijn gekozen op grond van econometrische overwegingen en niet op grond van inhoudelijke overwegingen.

Derhalve adviseert de Raad om af te zien van de voorgestelde financieringssystematiek.

De Raad geeft vervolgens enkele aanbevelingen om de financiële risico's voor gemeenten in ieder geval zoveel mogelijk te beperken in het geval het kabinet persisteert in haar voornemen om het inkomensdeel volledig te budgetteren. Deze worden hieronder puntsgewijs genoemd:

- Aanpassing van het huidige objectief verdeelmodel. De Raad stelt voor om de variabele «aantal bijstandontvangers» op te nemen in het objectief verdeelmodel;
- Mijn argumentatie voor een gefaseerde invoering van het objectief verdeelmodel wordt door de Raad niet ondersteund. Naar zijn opvatting dient tussentijdse bijstelling en evaluatie van de uitkomsten aan te tonen of verdere uitbreiding van het aandeel van het objectief verdeelmodel te rechtvaardigen is.
- Het verzachten van de voorziene herverdeeleeffecten door vooraf een maximale mutatie vast te stellen;
- Aanpassing van het historisch model. De Raad stelt voor om het historisch model te baseren op een meerjarig gewogen gemiddelde, waarbij het gewicht van het laatste jaar meer dan 50% is;
- Het verlagen van de eigenrisicodrempel van 10%, aangezien deze drempelwaarde naar zijn opvatting niet te verantwoorden is. De Raad stelt dat de drempelwaarde in samenhang moet worden gezien met de vooraf vast te stellen maximering van herverdeeleeffecten;
- Het creëren van een vangnet voor gemeenten die verschillende jaren aaneen te kampen hebben met een tekort als gevolg van tekortkomingen van de verdeelsystematiek.

Ten aanzien van de verdeelsystematiek macrobudget werkdeel merkt de Raad op dat valt te overwegen om naast de maatstaf «aantal bijstandsgerechtigden» tevens de maatstaf «aantal personen op een ID-baan» te hanteren teneinde te voorkomen dat gemeenten met een actief werkgelegenheidsbeleid in het verleden worden benadeeld. Verder geeft de Raad de overweging mee om bij de verdeling rekening te houden met bepaalde groepen met een achterstandssituatie op de arbeidsmarkt aangezien voor deze personen een relatief zware inspanning zal moeten worden verricht.

Tot slot pleit de Raad voor het uitstellen van de WWB met één jaar teneinde gemeenten in staat te stellen om hun gemeentelijke huishouding in te stellen op de gevolgen van de WWB. Dit geeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tevens de mogelijkheid om de aanbevelingen uit zijn advies nader uit te werken.

In reactie op de bovenstaande constatering van de Raad wijs ik op het volgende.

De opvatting van de Raad dat – gelet op de geringe beleidsmatige beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten met betrekking tot het kunnen beheersen van de bijstandsuitgaven – de financiering van de

bijstandsuitgaven ten principale niet kan plaatsvinden op basis van een 100% budgetsystematiek deel ik niet. Het introduceren van een 100% budgetmechanisme gaat gepaard met het verstrekken van verregaande beleidsvrijheid en forse deregulering. Het ontwerp kenmerkt zich derhalve door het bestaan van een afgewogen evenwicht tussen beleidsvrijheid en deregulering enerzijds en financiële verantwoordelijkheid anderzijds. Wel dient de raming van het macrobudget zodanig plaats te vinden dat gemeenten niet op voorhand over een te gering budget beschikken. Met artikel 69, tweede lid, laatste volzin van het wetsvoorstel WWB is een wettelijke basis gelegd voor het uitgangspunt dat het macrobedrag inkomensdeel zoals dit zal worden vastgesteld, toereikend is voor de voor dat jaar geraamde kosten. Voorts is in artikel 69, derde lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel WWB geregeld dat in de algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de berekening van de verschillende delen van de uitkering.

In het algemene deel van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet Werk en Bijstand wordt in paragraaf 5.2 nader ingegaan op de verdeelsystematiek. In het genoemde rapport is aangegeven dat de verklaaringsgraad van het model hoog is (APE-rapport, pag. 12) en dat het verdeelmodel leidt tot een stabiel middelenperspectief voor de afzonderlijke gemeenten (APE-rapport, pag. 9). Ook zijn er geen systematische regionale verschillen te constateren. Verbetering zou zich voornamelijk moeten richten op beperking van de herverdeeeffecten. Met name de uitschieters kunnen moeilijk aan gemeentelijk beleid toegeschreven worden. Vandaar dat in de WWB wordt aangegeven dat de ex ante herverdeeeffecten buiten het model om zullen worden beperkt. Dit is geheel in lijn met het advies van de Raad. Dit betekent feitelijk dat op voorhand de ex ante herverdeeeffecten, zoals deze naar voren komen in de simulatieresultaten, binnen een nader beleidsmatig vast te stellen bandbreedte zullen komen te liggen.

Verder wijs ik er op dat het objectief verdeelmodel op dit moment wordt doorontwikkeld. Doel van dit vervolgonderzoek is inzicht te krijgen in de technische mogelijkheden om het huidige verdeelmodel bijstand te verbeteren. De volgende aspecten worden hierbij bekeken:

- Verbetering van de kwaliteit van de gebruikte gegevens;
- Verminderen van de gevoeligheid van het model voor gemeentelijke herindelingen;
- (Marginaal) aanpassen van de set van verdeelmaatstaven;
- Verminderen van de dominantie van de grootste gemeenten;
- Beperken van de systematische uitschieters in de herverdeeeffecten.

Ten aanzien van de aanbeveling om de variabele «aantal bijstandsontvangers» op te nemen in het objectief verdeelmodel merk ik op dat dit feitelijk neerkomt op het inbouwen van het historisch model in het objectief verdeelmodel, hetgeen in strijd is met het objectieve karakter van een dergelijk model en ook in strijd is met het uitgangspunt van de Raad dat het model gebaseerd moet zijn op inhoudelijke en niet op econometrische overwegingen. Bij de uitwerking van de onderzoeksopdracht is deze optie dan ook niet meegenomen.

Ik kan op dit moment niet vooruitlopen op de finale uitkomst van dit onderzoek. Wel kan op basis van de tussenrapportages worden verwacht dat de resultaten in termen van ex ante herverdeeeffecten in vergelijking met het huidige model gunstig te noemen zijn. Zodra dit onderzoek is afgerond ontvangt u het onderzoeksrapport en zal expliciet worden ingegaan op de verschillen tussen het bestaande (rapport febr. 2003) en het nieuwe objectief verdeelmodel.

De Raad geeft als overweging mee om 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. Daarmee denkt men het probleem te ondervangen dat een relatief groot gedeelte van de kleine gemeenten, ook bij een historisch verdeelmodel, de risicogrens WWB overschrijdt. Gezien de omvang van de jaarlijkse fluctuaties in de bijstandsuitgaven van kleine gemeenten ligt het niet in de rede dat een dergelijke systematiek inderdaad voorkomt dat gemeenten de risicodrempel overschrijden. Een belangrijk nadeel van de door de Raad voorgestelde systematiek is, dat zowel positieve als negatieve uitschieters in de bijstandsuitgaven meerjarig doorwerken in de gemeentebudgetten. De actualiteit van een dergelijke systematiek is dus beperkt, waardoor de aansluiting tussen gemeentelijke budgetten en uitgaven voor langere tijd verstoord kan worden. Door het historisch verdeelmodel te baseren op de bijstandsuitgaven in één jaar wordt dit voorkomen.

Naast de inperking van het gemeentelijke financiële risico *ex ante* op de wijze zoals hierboven is geschetst, wijs ik op de indamming van het gemeentelijke financiële risico *ex post*. In het wetsontwerp is de constructie van een conditioneel recht op een aanvullende uitkering opgenomen. Indien een tekortgemeente een uitkeringstekort heeft dat boven de eigen risico drempel van 10% van de verstrekte uitkering uitkomt, heeft ze de mogelijkheid om een verzoek tot een aanvullende uitkering in te dienen bij de daartoe in het leven geroepen toetsingscommissie. Indien de tekortgemeente kan aantonen dat in het bewuste uitvoeringsjaar sprake is geweest van een uitzonderlijke instroom van bijstandsgerechtigden en de betrokken tekortgemeente niet verwijtbaar heeft gehandeld, dan zal een aanvullende financiering worden verstrekt.

Binnen het financieringsmodel richt ik mijn aandacht vooral op het zo veel mogelijk *ex ante* indammen van de financiële risico's van gemeenten. Met de Raad ben ik van mening dat volledig budgettering vereist dat het macrobudget inkomensdeel zo nauwkeurig mogelijk moet worden geraamd en dat de verdeelsystematiek niet tot gevolg mag hebben dat gemeenten op voorhand worden benadeeld. Ik meen dat ik met de bovengenoemde acties aan deze opgave voldoe.

Het op voorhand reduceren van mogelijke *ex post* financiële risico's voor gemeenten druist in tegen de filosofie die ten grondslag ligt aan het financieringsmodel. De basisgedachte is immers dat aan de hand van de incentivewerking van het financieringsmodel WWB gemeenten worden gestimuleerd om een adequaat volumebeleid (reduceren instroom, verhogen uitstroom) te voeren.

Het advies van de Raad om een vangnet te creëren voor structurele tekortgemeenten verdient naar mijn opvatting nadere studie. Met de Raad ben ik van mening dat voorkomen moet worden dat er een situatie ontstaat waarin enkele gemeenten een structureel tekort hebben als gevolg van de uitwerking van het verdeelmodel. Ik kom op dit punt terug.

Ten aanzien van het verdeelsystematiek werkdeel wil ik het volgende opmerken. Mede naar aanleiding van diverse gesprekken met gemeenten bestudeer ik mogelijkheden het overgangsregime zoals opgenomen in de WWB langs een ander tijdspad van start te laten gaan.

Ik meen dat ik op basis van bovenstaande punten in voldoende mate tegemoet kom aan de principiële punten zoals deze naar voren zijn gebracht door de Raad.

Tot slot hecht ik er aan in te gaan op enkele overige inhoudelijke punten uit het advies van 6 juni:

1. Ik merk op dat de door de Raad gepresenteerde gegevens uitkomsten

van modelberekeningen betreffen welke op dit moment reeds verouderd zijn.

2. De Raad meent dat het objectief verdeelmodel onvoldoende de kwaliteit van de uitvoering weerspiegelt. Het objectief verdeelmodel beoogt een inschatting te maken van de bijstandsuitgaven van gemeenten, op basis van objectieve maatstaven, ongeacht de door de gemeenten te beïnvloeden factoren. Voor het grootste gedeelte van de gemeenten weerspiegelt de uitkomst van het verdeelmodel grosso modo de bereikte kwaliteit van de uitvoering. Voor een aantal extreem scorende individuele gemeenten is dit waarschijnlijk niet het geval. Vandaar dat via nader onderzoek, via het overgangregime en via het ex ante indammen van de herverdeeleffecten er aan gewerkt wordt om ook voor deze gemeenten een plausibele respectievelijk aanvaardbare uitkomst te realiseren.
3. De Raad stelt dat de verdeelmaatstaven in de eerste plaats zijn gekozen op grond van econometrische overwegingen en niet op grond van inhoudelijke overwegingen. De criteria voor een verdeelmodel omvatten meer dan uitsluitend statistische kwaliteit. Reeds vanaf de ontwikkeling van het eerste verdeelmodel spelen onderstaande criteria een rol. Deze zijn overigens in nauw overleg met deskundigen uit gemeentelijke kring tot stand gekomen. Ook bij de vervolgo opdracht blijven deze criteria van kracht:
  - a. Adequate beschrijving en meting van de objectieve bijstandsnood. Met andere woorden: het model moet de meest belangrijke objectieve (niet door lokaal bijstandsbeleid veroorzaakte) factoren identificeren die de bijstandsnood bepalen. Idealiter zijn de verschillen tussen modeluitkomst en feitelijke bijstandsuitgaven de resultaten van lokaal beleid. In de praktijk spelen statistische onzekerheden en toeval echter ook een rol.
  - b. Transparantie. Het model moet inzichtelijk en plausibel zijn. Variabelen, die (mogelijk door sterke onderlinge samenhang met andere opgenomen variabelen) een «merkwaardig» effect hebben, moeten zo veel als mogelijk worden vermeden. Specificaties, die het voor gemeenten moeilijk maken om zelf de budgetten na te rekenen, dienen eveneens vermeden te worden.
  - c. Minimale herverdeeleffecten gegeven de selectie van objectieve factoren. Dit wil zeggen dat de rol van toeval zo klein mogelijk moet zijn. Dit criterium heeft onder meer consequenties voor de wijze waarop het model gespecificeerd en geschat wordt.
  - d. Actualiteit. Het model moet zo goed mogelijk aansluiten op de situatie van het moment waarop de kosten gemaakt worden. De berekende bijstand moet zo nauw mogelijk aansluiten bij de objectieve bijstandsnood in het betreffende jaar. Variabelen, die slechts met grote vertraging beschikbaar zijn, dienen daarom te worden vermeden. Specificaties, die de dynamiek dankzij veranderingen in de werkelijkheid of in het beleid slechts met grote vertraging doorvertalen in bijstandsbudgetten, dienen vermeden te worden.
  - e. Betrouwbaarheid en beschikbaarheid van data. Variabelen, die niet goed objectief meetbaar zijn in alle gemeenten, kunnen niet worden gebruikt.
  - f. Voorspelbaarheid van budgetten. De budgetten die op basis van het verdeelmodel tot stand komen dienen redelijk stabiel te zijn, voor zover zich in gemeenten geen grote veranderingen voordoen. Voor gemeenten dienen geen onverklaarbare uitslagen in het budget van opeenvolgende jaren voor te doen. Gelijke omstandigheden impliceren een gelijk budget, waarbij er echter rekening mee gehouden moet worden dat de budgettering geschiedt op basis van relatieve omstandigheden.
  - g. Bestendig voor gemeentelijke herindelingen. Fusies van gemeenten

of aanpassingen van gemeentegrenzen moeten niet tot onaanne-  
melijke aanpassingen van bijstandbudgetten leiden.

4. Gezien het advies van de Raad is er aanleiding het onderscheid tussen ex ante en ex post herverdeeeffecten nader toe te lichten. Ex ante herverdeeeffecten betreffen uitkomsten van simulaties van het objectief verdeelmodel. Zo wordt in het stabiliteitsrapport van februari 2003 het op gegevens 2000 geschatte verdeelmodel gebruikt om gemeentebudgetten 2000 te berekenen. Een ex ante herverdeeeffect is het verschil tussen het gesimuleerde gemeentebudget 2000 en de werkelijke bijstandsuitgaven 2000. Dit mag niet verward worden met een ex post herverdeeeffect, zijnde het verschil tussen het toegekende gemeentebudget en de werkelijke bijstandsuitgaven in enig jaar. De hoogte van de eigenrisicodrempel bepaalt of een tekortgemeente in aanmerking kan komen voor een aanvullende uitkering.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M. Rutte