

Berenschot

Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

**Martin Heekelaar
Ad Baan
Tom van Herpen
Astrid Wenneker**

1 november 2012

Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud	Pagina
1. Managementsamenvatting	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoeksopdracht	1
1.3 Aanpak en verantwoording	2
1.4 Aanleiding	2
1.5 Algemeen	2
1.6 Historische achtergrond van de WWB	3
1.7 Financiering van de Wet werk en bijstand	4
1.8 Effecten van de WWB en opvattingen van gemeenten	7
1.9 Beoordelingscriteria	8
1.10 Verbeteringen huidig model	9
1.11 Alternatieve verdeelsystemen	11
1.12 Ondersteuning van de prikkelwerking	14
1.13 Vergroting draagvlak	15
2. Inleiding	17
2.1 Algemeen	17
2.2 Aanleiding	17
2.3 Brede verkenning	18
2.4 Onderzoeksopdracht en aanpak	19
2.5 Onderzoeksvragen	20
2.6 Afbakening	21
2.7 Werkwijze en verantwoording	22
2.8 Leeswijzer	24
3. Historische ontwikkeling en huidige financieringssystematiek	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Wat er aan vooraf ging	25
3.3 IBO Financieringssysteem ABW	26
3.4 Fonds werk en inkomen	28

3.5	Wet werk en bijstand	28
3.6	Inkomensdeel	29
3.7	Dempers en vangnetten	35
3.8	Werkdeel	39
3.9	Uitvoeringskosten	40
3.10	Bestuursakkoord 2007	41
3.11	Resultaten van de WWB	42
3.12	Conclusie	43
4.	Beoordelingscriteria	45
4.1	Inleiding	45
4.2	De huidige criteria	45
4.3	Nieuw aangedragen criteria	55
4.4	Alternatieve set criteria	57
4.5	Beoordelingskader	61
5.	Verbeterpotentieel huidig verdeelmodel	62
5.1	Inleiding	62
5.2	Evaluatie 2008	62
5.3	Wat is er met de evaluatie gedaan?	63
5.4	Waar staan we nu?	65
5.5	Mogelijke verbeteringen aan het huidige verdeelmodel	66
5.6	Verbetering van verklarende variabelen	67
5.7	Arbeidsmarktblok	69
5.8	Aanpassingen gericht op de vergroting van de stabiliteit	72
5.9	Kleinere gemeenten (deels) objectief budgetteren	75
5.10	Dempers en vangnetten	76
5.11	Ex ante aftopping	76
5.12	Incidentele aanvullende uitkering	77
5.13	Meerjarige aanvullende uitkering	81
5.14	AU vervangt IAU en MAU	82
5.15	Vangnetten en dempers omvormen naar historisch aandeel	83
5.16	Vereenvoudiging	84
5.17	Conclusie	85
6.	Alternatieve verdeelmogelijkheden	90
6.1	Inleiding	90
6.2	Alternatieve verdeelstelsels	90
6.3	Verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn	90
6.4	Gedeeltelijk financieren	91
6.5	Bonus malus	92

6.6	Trendmodel	93
6.7	Kosten modelleren met beleid en uitvoering	94
6.8	Multiniveau analyse (MNA)	96
6.9	Verschillenanalyse	99
6.10	De P en de Q apart schatten	100
6.11	Toegift: internationaal onderzoek	101
6.12	Conclusies	104
6.13	Tot slot	108
7.	Ondersteuning prikkelwerking en vergroting draagvlak	110
7.1	Inleiding	110
7.2	Ondersteuning van de prikkelwerking	110
7.3	Draagvlak onder het verdeelmodel vergroten	115
7.4	Conclusies	117
8.	Conclusies	118
8.1	Algemeen	118
8.2	Historie en achtergrond	118
8.3	Beoordelingscriteria	118
8.4	Verbeteringen huidig model	119
8.5	Alternatieve verdeelsystemen	120
8.6	Ondersteuning van de prikkelwerking	121
8.7	Vergroting draagvlak	122
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen	124
	Bijlage 2: Literatuurlijst	128
	Bijlage 3: Eerder onderzochte verbetermogelijkheden	133
	Bijlage 4: Nieuw aangereikte suggesties voor verdeelcriteria	139
	Bijlage 5: Interviewleidraad	141
	Bijlage 6: Samenstelling van de begeleidingscommissie	145
	Bijlage 7: Objectieve MAU-variabelen	146
	Bijlage 8: Karakteristieken Trendmodel	150

1. Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Zij ontvangen voor de bekostiging van de bijstandsuitkeringen een budget vanuit het inkomensdeel. Het landelijk vastgestelde macrobudget voor het inkomensdeel wordt jaarlijks verdeeld op basis van het zogenoemde objectief verdeelmodel. Het Ministerie van SZW wil komen tot een nieuwe of verbeterde verdeelsystematiek voor het budget inkomensdeel met ingang van 2014. Daarom is het Ministerie van SZW een onderzoek gestart. Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen:

1. Verkenning (mei - september 2012) waarin zoveel mogelijk varianten voor de verdeel systematiek 2014 in beeld worden gebracht en criteria worden geformuleerd voor het maken van een keuze. Op basis van de verkenning selecteert het Ministerie van SZW, naast de verbeteringen aan het huidige model, twee à drie alternatieve varianten voor de uitwerking in fase 2 van het onderzoek.
2. Uitwerkingsfase (oktober 2012 – april 2013) waarin de geselecteerde verdeelvarianten worden uitgewerkt en met elkaar worden vergeleken. Aan het eind van deze fase beslist het ministerie over de vanaf 2014 toe te passen verdeelsystematiek.
3. Implementatiefase (mei –september 2013): vertaling van het verkozen model in de regelgeving.

Het ministerie heeft Berenschot gevraagd om fase 1 van het onderzoek uit te voeren. Dit rapport bevat de uitkomsten van dat onderzoek.

1.2 Onderzoeksopdracht

Het Ministerie van SZW wil komen tot een verdeelsystematiek voor het inkomensdeel van de WWB, die gemeenten maximaal prikkelt om activerend beleid te voeren en de lasten voor inkomensvoorzieningen zoveel mogelijk te beperken. SZW streeft ernaar dat deze financieringssystematiek bij de verdeling van 2014 kan worden toegepast en dat de systematiek kan rekenen op (voldoende) draagvlak bij gemeenten en andere belanghebbenden. De onderzoeksopdracht voor de verkenningsfase luidt als volgt.

- Formuleer concrete verbetermogelijkheden voor het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel.
- Doe een voorstel voor twee à drie alternatieve verdeelmodellen die in de tweede fase nader uitgewerkt kunnen worden. Voorwaarde is dat de alternatieven leiden tot een meer stimulerende prikkelwerking dan in de huidige systematiek en dat ze passen binnen het huidige bestuurlijk arrangement van de WWB.
- Formuleer criteria op basis waarvan de uitgewerkte modellen moeten worden beoordeeld.
- Formuleer maatregelen die het Ministerie van SZW naast het verdeelmodel, ter ondersteuning van de prikkelwerking kan nemen, om de financiële prikkel verder te optimaliseren.

- Geef aan hoe het draagvlak onder de financiering van de bijstand kan worden vergroot.

1.3 Aanpak en verantwoording

Voor het onderzoek hebben we een groot aantal diepte-interviews met gemeenten, koepelorganisaties zoals Divosa, VNG en Cedris, ministeries en onafhankelijke experts uitgevoerd. Ook hielden we een aantal groepsinterviews (ronde tafel bij de VNG, commissie grote gemeenten en commissie kleine gemeenten van Divosa, de G32 e.d.). Tevens organiseerden we enkele e-board bijeenkomsten. Het opgehaalde commentaar en de suggesties voor verbeteringen aan het huidige verdeelmodel en voor alternatieve verdeelsystemen hebben we geanalyseerd en verwerkt. Op basis daarvan doen we een aantal aanbevelingen voor in fase 2 uit te werken verbeteringen aan het huidige model en alternatieve verdeelstelsels. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, de meest betrokken ministeries, de Rfv, Divosa en VNG. De uitkomsten van de bestuurlijke conferentie zijn eveneens verwerkt. In totaal hebben ruim 50 gemeenten en 100 personen hun inbreng geleverd.

1.4 Aanleiding

Met de brede verkenning van de verdeelmogelijkheden voor het WWB-inkomensdeel wordt invulling gegeven aan de afspraak om periodiek onderhoud aan het verdeelmodel te plegen (TK 2008-2009, 30 545, nr. 75). Daarnaast is in paragraaf 6.1 van het onderhandelaarsakkoord van het Rijk en de VNG (het deel dat later is afgewezen door de leden van de VNG) afgesproken dat het Ministerie van SZW een projectgroep formeert die een brede verkenning uitvoert naar een integrale verdeling met prikkelwerking, die per 2014 ingaat. Verder is voor het Ministerie van SZW het verminderde (bestuurlijk) draagvlak onder de huidige verdeelsystematiek aanleiding om de brede verkenning uit te voeren. Belangrijke oorzaken voor het verminderde draagvlak zijn de grote tekorten op het bijstandsbudget in de jaren 2009 tot en met 2011 als gevolg van een meerjarig vastgezet macrobudget, waarover afspraken waren gemaakt in het Bestuursakkoord van 2007. Mede hierdoor is het vertrouwen van de politiek (waaronder Tweede Kamer) in de gehele systematiek (macrobudget plus verdeling) afgenomen.

1.5 Algemeen

Op dit moment zijn ruim 300.000 mensen afhankelijk van een bijstandsuitkering. Gemeenten hebben als taak om mensen die niet zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien, te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Daarbij hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid, maar ze dragen ook de volledige financiële verantwoordelijkheid voor het betalen van de bijstandsuitkeringen. De gemeentelijke beleids- en uitvoeringsvrijheid en de financiële verantwoordelijkheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daardoor worden gemeenten gestimuleerd om hun beleid en uitvoering voortdurend te richten op de activering van mensen in de WWB en het realiseren van een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid.

Bij het realiseren van een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid van burgers spelen de volgende drie factoren een belangrijke rol:

In de eerste plaats dient het zoveel mogelijk laten participeren van mensen een maatschappelijk en economisch belang. In de tweede plaats staat de arbeidsmarkt voor grote veranderingen. Het aantal werkenden zal de komende jaren afnemen. Mogelijk komt de samenleving daardoor straks mensen tekort om het werk te doen. Terwijl er nog mensen langs de kant staan die (gedeeltelijk) wel kunnen werken. Dat is sociaal en economisch ongewenst. En tot slot is er een financiële noodzaak. Het Rijk moet fors ombuigen om de gevolgen van de crisis op te vangen. Tegelijkertijd neemt het aantal werkenden af, waardoor steeds minder mensen het geld moeten opbrengen om de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Ook voor de toekomstige houdbaarheid van de sociale zekerheid in de samenleving is het daarom van belang dat iedereen die kan, ook daadwerkelijk meedoet.

De financiële prikkel gericht op een zo laag mogelijk bijstandsvolume loopt via het budget voor de bijstandsuitkeringen. Het landelijk vastgestelde macrobudget wordt jaarlijks verdeeld op basis van objectieve maatstaven en zo min mogelijk op basis van het aantal bijstandsgerechtigden. Daardoor zijn gemeenten niet of slechts beperkt in staat om de hoogte van het budget zelf te beïnvloeden. Gemeenten die er in slagen om de bijstandsuitgaven door goed beleid omlaag te brengen, mogen ze de besparingen op de bijstandsuitgaven houden. Als de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven door onvoldoende beleid achter blijft bij de rest van Nederland, moeten ze de extra uitgaven aan bijstandsuitkeringen zelf betalen. Op die manier hebben gemeenten dus financieel voordeel van goed bijstands- en re-integratiebeleid.

1.6 Historische achtergrond van de WWB

De Algemene bijstandswet (Abw) was de voorloper van de huidige Wet werk en bijstand (WWB). Onder de Abw konden gemeenten 90% van de bijstandsuitgaven declareren bij het Rijk. De overige 10% werd gefinancierd via het Gemeentefonds. Onder de Abw was sprake van centrale aansturing en controle van het beleid en de uitvoering door het Ministerie van SZW. Met name in het begin van de jaren negentig kwamen er verschillende signalen over veelvuldig misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstandsuitkeringen. Met name de commissie Van der Zwan (1993) concludeerde dat er sprake was van 'ontoelaatbare tekortkomingen' in de uitvoering en dat een betere sturing door de gemeenten op de uitvoering zou leiden tot een beter resultaat. De uitkomsten van dit onderzoek waren aanleiding voor het Rijk en de VNG om nadere afspraken te maken over de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten op het terrein van de bijstand. De afspraken waren de opmaat tot een meer op activering gerichte Algemene bijstandswet vanaf 1996. Ook spraken Rijk en VNG af om onderzoek te doen naar de financiële verhouding. De commissie Etty concludeerde in 1996 dat de bekostigingswijze van de Abw niet voldeed uit oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en daarom niet bijdroeg aan een uit maatschappelijk oogpunt optimale uitvoering van de Abw. Ook werd geconcludeerd dat gemeenten ondanks de landelijke regelgeving, nog voldoende discretionaire ruimte hadden om de bijstandsuitgaven door uitvoering en beleid daadwerkelijk te beïnvloeden. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de commissie Etty besloot het kabinet in 2001 tot invoering van het Fonds Werk en Inkomen, waarbij de gemeenten voor 25% financieel verantwoordelijk werden voor de bijstandsuitgaven. In 2001 deed de commissie Gerritse onderzoek naar het re-integratiebeleid van de gemeenten.

De commissie adviseerde om het financieel belang van de gemeenten verder te vergroten en om de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de bijstand te decentraliseren naar de gemeenten. Mede op basis van de adviezen van de commissie Gerritse besloot het kabinet in 2004 tot invoering van de Wet werk en bijstand (WWB), waarbij de gemeenten volledig financieel verantwoordelijk werden voor de bijstandsuitgaven en tegelijkertijd vrijheid kregen voor het beleid en de uitvoering.

1.7 Financiering van de Wet werk en bijstand

De financiering van de WWB vindt plaats volgens drie belangrijke geldstromen. Voor het betalen van de bijstandsuitkeringen ontvangen gemeenten het budget in het inkomensdeel (in 2012 landelijk 4,7 mld. euro). Voor de re-integratie van werklozen ontvangen gemeenten een geormerkt budget via het werkdeel (landelijk 700 mln. euro per jaar). Voor het betalen van de uitvoeringskosten en de bijzondere bijstand ontvangen gemeenten middelen in het Gemeentefonds. We gaan hierna verder in op het inkomensdeel en op het werkdeel. De middelen in het Gemeentefonds bespreken we verder niet.

1.7.1 Macrobudget inkomensdeel

Het macrobudget wordt in het kader van de WWB elk jaar opnieuw vastgesteld. Het uitgangspunt is dat het macrobudget toereikend is voor de voor dat jaar geraamde kosten van alle gemeenten gezamenlijk (art.69 WWB). De raming wordt gebaseerd op de volumeraming van het Centraal Planbureau (CPB), die voor een belangrijk deel afhankelijk is van de verwachte conjuncturele ontwikkeling. Ook wordt er in de raming rekening gehouden met de verwachte effecten van rijksbeleid. Naast de volumecomponent heeft het macrobudget een prijscomponent. De basis voor de raming van de prijscomponent voor jaar t-1 is de realisatie van de gemiddelde uitkering in jaar t-1. Deze realisatie wordt bepaald door de bijstandsuitgaven in t-1 te delen door het gerealiseerde bijstandsvolume t-1. De gemiddelde uitkering in jaar t-1 wordt vervolgens aangepast voor de loon- en prijsontwikkeling.

1.7.2 Verdeling inkomensdeel

Bij de landelijke verdeling van het macrobudget inkomensdeel, maakt het Ministerie van SZW gebruik van het zogenoemde objectief verdeelmodel. Door de jaren heen is veel onderzoek gedaan naar het objectief verdeelmodel. De ontwikkeling en het onderhoud van de verdeelmodellen wordt uitbesteed door het Ministerie van SZW. Verschillende onderzoeksbureaus hebben zich hiermee in de afgelopen jaren bezig gehouden.

Met de toepassing van het objectief verdeelmodel wordt het gemeentelijk aandeel in het macrobudget vastgesteld op basis van variabelen die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven van de gemeente. Er worden alleen variabelen gebruikt waarvan de hoogte niet of niet direct door de gemeente is te beïnvloeden. De relatie tussen deze factoren en de bijstandsuitgaven wordt geschat op basis van regressieanalyse. In het objectief verdeelmodel zitten de volgende dertien objectieve factoren/verdeelkenmerken.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Lage inkomens 15-64 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar met inkomen)2. Eenouderhuishoudens 15-44 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar) |
|---|

3. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (% van inwoners 15-64 jaar)
4. Totaal allochtonen 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)
5. Laag opgeleiden 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)
6. Huurwoningen (% van het totaal aantal woningen)
7. Regionaal klantenpotentieel (in % van het aantal inwoners)
8. Inwoners in stedelijk gebied (% van inwoners)
9. Werkzame beroepsbevolking op COROP -niveau (% beroepsbevolking)
10. Banen handel en horeca in COROP-regio (% van totaal aantal banen)
11. Procentuele banengroei in COROP-regio
12. Aantal banen in COROP-regio (% van totale beroepsbevolking)
13. Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei 15-64 jaar

1.7.3 Dempers en vangnetten

Het objectief verdeelmodel geldt als uitgangspunt voor de verdeling. Om de financiële risico's voor gemeenten in te perken zijn de volgende instrumenten ontwikkeld.

- De ex ante aftopping: er geldt een verschil van maximaal 7,5% tussen het objectief bepaalde aandeel en het historisch bepaalde aandeel. Zodra het verschil tussen het objectief en het historisch bepaalde aandeel meer is dan een bepaalde grenswaarde, wordt het verschil afgetopt op maximaal 7,5%.
- Kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) ontvangen het budget volledig op basis van het historisch aandeel. Middelgrote gemeenten (25.000-40.000) ontvangen het budget deels op basis van het historisch aandeel en deels op basis van het objectief verdeelmodel.
- Gemeenten die in enig jaar een tekort hebben op het inkomensdeel van meer dan 10%, kunnen een incidentele aanvullende uitkering (IAU) aanvragen voor het meerdere boven de 10%. De Toetsingscommissie WWB bepaalt of het tekort veroorzaakt is door een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt en of het de gemeente niet verwijtbaar is.
- Bij meerjarige tekorten als gevolg van een verdeelstoornis in het objectief verdeelmodel, kunnen gemeenten een meerjarige aanvullende uitkering (MAU) aanvragen. De Toetsingscommissie WWB bepaalt of het tekort te wijten is aan een verdeelstoornis in het objectief verdeelmodel.

1.7.4 Werkdeel

Naast het inkomensdeel ontvangen gemeenten geld via het werkdeel¹. Het werkdeel vormt voor gemeenten een belangrijke financiële basis om invulling te geven aan de gemeentelijke beleidsvrijheid. Het budget is geormerkt budget en bestemd voor de re-integratie van werkzoekenden. Bij de invoering van de WWB was jaarlijks 1600 mln. euro beschikbaar. Mede door de jaarlijkse onderuitputting en de discussies over de effectiviteit van de re-integratie, is er op het budget bezuinigd. Nu is er landelijk 700 mln. euro per jaar beschikbaar (€2.200,- per bijstandsgerechtigde). Binnen bepaalde marges mogen overschotten worden meegenomen naar het volgende jaar en mogen uitgaven worden gedaan ten laste van het budget in het komende jaar (reserveringsregeling). Buiten de reserveringsregeling moeten overschotten worden teruggestort aan het Rijk. Het budget wordt verdeeld op basis van behoefte. Daarom is het aantal bijstandsgerechtigden een belangrijke verdeelmaatstaf. De financiële desincentive van de maatstaf bijstandsontvangers in het werkdeel is beperkt, omdat het gaat om geormerkt budget. Daarnaast wordt bij de verdeling rekening gehouden met het aantal WW-ers, de omvang van de beroepsbevolking en de omvang van de laaggeschoolde werkloze beroepsbevolking.

1.7.5 Bestuursakkoord 2007

In de afgelopen jaren werden veel gemeenten met grote tekorten geconfronteerd op het budget inkomensdeel. Bij veel gemeenten is een diffuus beeld ontstaan of de tekorten door het verdeelmodel of door een laag macrobudget zijn veroorzaakt als gevolg van de afspraken in het Bestuursakkoord 2007.

In het Bestuursakkoord van 2007 maakten het Rijk en de VNG afspraken over de vaststelling van het macrobudget inkomensdeel voor de periode 2008-2011. Kabinet en VNG spraken de ambitie af om het bijstandsvolume met 75.000 te verlagen in de periode tot en met 2011. Afsproken werd dat het I-deel werd vastgezet op basis van de meerjarenraming van het Centraal Planbureau. Alleen wanneer de conjunctuur buiten een bepaalde bandbreedte zou komen, zou het macrobudget tussentijds worden gecorrigeerd. Het macrobudget werd jaarlijks wel gecorrigeerd voor de loon- en prijsontwikkeling en (wijzigingen in de) effecten van rijksbeleid. Deze afspraak gold 'in voor- en tegenspoed'.

Door deze afspraak gingen gemeenten een deel van het macro-risico dragen. In 2008 lukte het landelijk nog om besparingen te realiseren (zie de onderstaande tabel). Maar vanaf 2009 keerde het tij. Het volume ging vanaf dat jaar, als gevolg van de economische crisis, jaarlijks fors omhoog. In plaats van een daling van 75.000 resulteerde in 2011 uiteindelijk een stijging met 51.000 uitkeringen. Als gevolg hiervan ontstonden steeds grotere macrotekortingen, die zich vertaalden naar in veel gevallen grote gemeentelijke tekorten.

¹ Het werkdeel wordt vanaf 2009 samen met de middelen voor volwasseneneducatie en inburgering ontschot aan de gemeenten beschikbaar gesteld in het zogenoemde participatiebudget. We beperken ons tot de bespreking van het werkdeel (aandeel SZW in het participatiebudget). We gaan verder niet in op het participatiebudget.

Vanaf 2012 geldt weer de systematiek van voor het Bestuursakkoord van 2007. Het macrobudget wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de meest actuele inzichten in de conjuncturele ontwikkeling van het Centraal Planbureau.

Tabel 1: Macrobudgetten inkomensdeel versus uitgaven 2004-2011

Mln. €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ²
Budget	4.616	4.565	4.190	3.944	3.855	3.863	4.056	4.041
Netto uitgaven ³	4.312	4.331	4.179	3.914	3.786	3.971	4.425	4.716
Saldo	304	233	11	30	70	-108	-369	-675
% saldo	6,6%	5,1%	0,3%	0,8%	1,8%	-2,4%	-8,5%	-16,7%

1.8 Effecten van de WWB en opvattingen van gemeenten

De WWB is in 2007 geëvalueerd. De evaluatie wees uit dat met name de financiële prikkels in de WWB hebben geleid tot minder mensen in de bijstand en lagere bijstandsuitgaven. Het Centraal Planbureau (CPB) kwam in 2010 tot vergelijkbare conclusies. Wel bleek dat gemeenten met een tekort sterker gestimuleerd worden om hun bijstandsuitgaven omlaag te brengen dan de gemeenten met een overschot op het inkomensdeel.

Verder blijkt dat er bij gemeenten brede steun is voor het bestuurlijk arrangement van de WWB. Er waren wel twijfels over de werking van het objectief verdeelmodel. Gemeenten herkennen vaak niet dat verbeteringen in het beleid en de uitvoering leiden tot verbeteringen in de herverdeeleffecten.

In ons onderzoek bleek dat het beeld weinig is veranderd. Er is nog steeds brede steun voor het bestuurlijk arrangement, maar er is bij gemeenten ook nog veel onzekerheid over de betrouwbaarheid van de budgetten. Mogelijk is de onzekerheid toegenomen doordat in de afgelopen jaren sprake was van gemiddeld grote tekorten die voor een belangrijk deel verklaard werden door het lage macrobudget als gevolg van het Bestuursakkoord van 2007.

Ten aanzien van de beoordelingscriteria van het verdeelmodel geven verschillende gemeenten aan dat in de afgelopen periode de waardering is verschoven van voorspelbaarheid naar actualiteit. Gemeenten vinden het belangrijker dat de actuele conjuncturele ontwikkelingen in de regio tijdig worden verwerkt in het bijstandsbudget dan dat het gemeentelijk budget in een vroegtijdig stadium wordt vast geprikt, wat ten koste gaat van de actualiteit. Ook is het budget voor gemeenten slecht uitlegbaar. Dat komt door de grote mate van complexiteit. Zowel de omvang van als de veranderingen in het budget zijn voor gemeenten lastig uit te leggen.

² De cijfers in 2011 zijn nog voorlopig. Ze zijn nog gebaseerd op de beelden van de uitvoering en niet op de definitieve verantwoordingen van gemeenten over 2011.

³ Saldo van gemeentelijke uitgaven en terugontvangsten op het inkomensdeel. Het gaat met name om betaalde bijstandsuitkeringen en terugontvangen bijstandsuitkeringen.

1.9 Beoordelingscriteria

Bij het onderzoek naar het verdeelmodel werden de uitkomsten tot nu toe beoordeeld op een vaste set beoordelingscriteria. In de interviews en in de groepsbijeenkomsten zijn we nagegaan hoe de huidige criteria gezien en gewaardeerd worden en welke andere criteria relevant zouden kunnen zijn. In 2008 is het verdeelmodel WWB geëvalueerd (Berkhout 2008). Toen zijn de volgende acht criteria nader uitgewerkt:

- *Plausibiliteit van de verdeelkenmerken*: bij de plausibiliteit van de verdeelkenmerken gaat het om de vraag of er een logisch verband bestaat tussen de verdeelkenmerken en de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van een gemeente.
- *Plausibiliteit van de herverdeeleeffecten*: de herverdeeleeffecten zijn plausibel als ze in overeenstemming zijn met de geleverde prestaties door gemeenten.
- *Omvang herverdeeleeffecten acceptabel*: de vraag wat acceptabel is en wat niet, is een bestuurlijke beslissing. In het verlengde daarvan ligt de vraag of het herverdeeleeffect gemaximeerd moet worden en zo ja op welk niveau.
- *Niet-beïnvloedbare factoren*: de verdeling is gebaseerd op niet door gemeenten beïnvloedbare factoren. Daarmee wordt voorkomen dat beleid en uitvoering (wel beïnvloedbaar) doorwerken in de hoogte van het budget.
- *Stabiliteit*: het objectief verdeelmodel moet redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten opleveren. SEO (2008) maakt onderscheid tussen stabiliteit van herverdeeleeffecten en stabiliteit van budgetten.
- *Actualiteit*: bij dit criterium gaat het er om dat het verdeelmodel gebaseerd is op recente gegevens, zodat het budget zoveel mogelijk aansluit bij de actuele situatie.
- *Transparantie*: het model is voor niet-ingewijden en gemeenten inzichtelijk en gemeenten zijn in principe in staat om hun eigen budgetten te berekenen aan de hand van het verdeelmodel.
- *Bestand tegen gemeentelijke herindelingen*: het budget van een gemeente die is ontstaan door de samenvoeging van twee of meer gemeenten wijkt niet of nauwelijks af van de som van de afzonderlijke budgetten die de individuele gemeenten hadden gekregen als ze niet waren gefuseerd.

1.9.1 Beoordeling van de huidige beoordelingscriteria

In de interviews en de groeps gesprekken zijn we nagegaan hoe deze beoordelingscriteria door gemeenten worden gewaardeerd. Deze criteria blijken bij de toepassing complex. Er bestaan bij de betrokkenen verschillende beelden bij wat de criteria inhouden, de criteria hangen met elkaar samen of concurreren met elkaar. De vraag kan gesteld worden in hoeverre deze beoordelingscriteria voldoen voor een adequate en transparante bestuurlijke afweging voor de verdeling.

1.9.2 Alternatieve set beoordelingscriteria

In ons onderzoek zijn door verschillende gemeenten nieuwe of alternatieve beoordelingscriteria voorgesteld. Wij stellen mede op basis daarvan een alternatieve set voor:

- *Prikkelwerking*: het uitgangspunt is dat de verdeelsystematiek de gemeenten maximaal stimuleert tot een activerende uitvoering van de bijstandswet en een zoveel mogelijke duurzame beperking van de uitgaven aan bijstandsuitkeringen.
- *Rechtvaardigheid*: de herverdeeleffecten zijn in overeenstemming met de gemeentelijke prestaties. Verbeteringen in de prestaties (in verhouding tot andere gemeenten) leiden tot een gunstiger financieel resultaat, bij verder ongewijzigde omstandigheden. De verdeling is in overeenstemming met de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van gemeenten.
- *Betrouwbaarheid*: bestuurders moeten erop kunnen vertrouwen dat sprake is van een in technisch opzicht betrouwbaar model. Het gaat om verschillende aspecten:
 - Het model is op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand gekomen.
 - De variabelen en de relaties in het model zijn logisch en verklaarbaar.
 - De modelschattingen zijn reproduceerbaar en daarmee voor derden controleerbaar.
 - De gebruikte data zijn betrouwbaar.
 - Het model is gebaseerd op zo actueel mogelijke gegevens.
 - Het model is (in technische zin) stabiel.
- *Voorspelbaarheid*: hier gaat het erom dat de gemeente zo goed mogelijk in staat gesteld wordt te anticiperen op de uitkomsten van het model.
- *Uitlegbaarheid*: aan de gemeenten moet kunnen worden uitgelegd wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moeten gemeenten dat ook kunnen uitleggen.
- *Financiële beheersbaarheid*: het gaat erom dat financiële risico's voor gemeenten beheersbaar zijn. Uitgangspunt is dat financiële tekorten moeten kunnen worden teruggedrongen door goed beleid en een goede uitvoering. Voor zover dat niet mogelijk is, is er aandacht nodig voor eventuele inperking van de financiële risico's, mede in relatie tot de financiële draagkracht van gemeenten.
- *Praktische uitvoerbaarheid*: de benodigde data voor de modelschattingen en de verdeling zijn tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar.

1.10 Verbeteringen huidig model

In de afgelopen jaren is de structuur van het verdeelmodel, los van de jaarlijkse herijking, conform de aanbeveling uit de evaluatie niet gewijzigd. Wel is de MAU geïntroduceerd. Met het huidige project om te komen tot een verbeterde of vernieuwde verdeelsystematiek wordt invulling gegeven aan de aanbeveling uit de evaluatie om periodiek groot onderhoud aan het model te plegen.

Er is voldoende aanleiding om verschillende verbetermogelijkheden te onderzoeken. De gemeenten en de onafhankelijke experts hebben tijdens ons onderzoek verschillende suggesties aangedragen voor verbetering. Er zijn nieuwe en alternatieve verdeelmaatstaven voorgesteld. Met name het arbeidsmarktblok vraagt aandacht. Ook ten aanzien van de betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en uitlegbaarheid van het model kunnen mogelijk verbeteringen worden gerealiseerd. In het onderhoudstraject zou daarnaast moeten worden onderzocht of verbeteringen mogelijk zijn door middel van vereenvoudiging en reductie van het aantal variabelen.

In het huidige model zijn verschillende vangnetten en dempers opgenomen, omdat het model niet in alle gevallen leidt tot logische en verklaarbare uitkomsten. Zo kunnen zich incidenten voordoen (zoals de sluiting van een fabriek) die niet direct leiden tot een juiste aanpassing van de verdeling en er zitten – zoals in ieder verdeelmodel – verdeelfouten in de systematiek, waarvoor een meerjarige aanvullende uitkering mogelijk is. Het gaat om de ex ante aftopping, het historisch aandeel van kleinere gemeenten, de IAU en de MAU. De vorm en de reikwijdte van de vangnetten en dempers is vooral een punt van bestuurlijke en politieke weging.

Met het oog op het realiseren van een maximale financiële prikkel zijn er aanpassingen mogelijk. De vangnetten en de dempers maken de systematiek erg complex. Daarnaast beperken ze de mogelijkheid om besparingen te realiseren bij het verbeteren van de prestaties, omdat ze ertoe leiden dat de feitelijke bijstandsuitgaven mede bepalend zijn voor de gemeentelijke budgetten. Besparingen als gevolg van betere prestaties worden dan immers geheel of gedeeltelijk afgeroomd. Er is een aantal varianten denkbaar ten aanzien van de dempers en vangnetten die nader onderzocht zouden moeten worden.

In de eerste plaats zou onderzocht kunnen worden of het huidige stelsel vervangen kan worden door één model met een historisch aandeel, waarbij het historisch aandeel in de plaats komt van het huidige complex van vangnetten en dempers. Dat, onder de voorwaarde dat het financieel voordeel dat gemeenten kunnen behalen bij prestatieverbeteringen, gelijk blijft.

Daarnaast zouden de gemeentegrootteklassen moeten worden onderzocht. Nu ontvangen kleinere gemeenten hun budget nog geheel of gedeeltelijk op basis van het historisch aandeel. Nagegaan moet worden of het objectief aandeel in de verdeling kan worden vergroot, zodat ook kleinere gemeenten hun winst als gevolg van goede prestaties langer kunnen behouden.

Een derde variant die, vanuit het perspectief om de financiële prikkels te vergroten en het verdeelsysteem te vereenvoudigen, zou moeten worden onderzocht is of de ex ante aftopping kan worden afgeschaft dan wel of het aftoppingspercentage kan worden verhoogd (nu wordt meer dan de helft van het aantal gemeenten afgetopt).

Tot slot zou bij de IAU en de MAU moeten worden nagegaan of (1) de risicomarges kunnen worden vergroot, (2) de voorwaarden waaronder de aanvullende uitkeringen worden verstrekt kunnen worden aangescherpt en of (3) de IAU en de MAU kunnen worden vereenvoudigd, onder meer door integratie van beide regelingen in één nieuwe regeling voor aanvullende uitkeringen.

1.10.1 Damping herverdeeleffecten

Verschillende van de door gemeenten aangedragen varianten komen erop neer dat het financieel risico van gemeenten wordt ingeperkt. Een drastische inperking van het financieel risico is niet aan de orde, omdat de financiële prikkel in de WWB een essentieel onderdeel is van het bestuurlijk arrangement⁴. Bovendien is het voor een effectieve prikkelwerking noodzakelijk dat deze daadwerkelijk voelbaar is. Vanuit de taakopdracht dat alternatieve varianten moeten leiden tot maximale prikkelwerking, komen de varianten die leiden tot minder financieel risico derhalve niet in aanmerking voor nadere uitwerking in fase 2 van het onderzoek.

1.11 Alternatieve verdeelsystemen

Voor ons onderzoek hebben we een groot aantal gemeenten gesproken en hebben we verschillende bijeenkomsten georganiseerd. In de gesprekken is een groot aantal suggesties aangedragen voor alternatieve modellen. Onze conclusie is dat op basis van de beoordelingscriteria twee varianten in aanmerking komen voor verder onderzoek in fase 2. Het gaat om de verdeling op basis van de Multiniveau analyse (MNA) en om de doelmatigheidsgrenslijn. Daarnaast adviseren wij om de nadere uitwerking van twee alternatieve systemen in overweging te nemen: de verschillenanalyse en het trendmodel. Hierna bespreken we eerst de MNA en de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn. Daarna bespreken we de verschillenanalyse en het trendmodel. Vervolgens gaan we in op de systemen die volgens ons niet verder zouden moeten worden uitgewerkt.

1.11.1 Multiniveau analyse (MNA)

Bij de Multiniveau analyse wordt tegemoet gekomen aan een aantal bezwaren in de huidige methodiek. Een belangrijk bezwaar in de huidige methodiek is de ecologische fout, waardoor verdeelkenmerken een te zwaar gewicht hebben in de verdeling. Verschillende onafhankelijke experts adviseren om deze methodiek voor de verdeling van de bijstand toe te passen. Met name in het Verenigd Koninkrijk is ervaring op gedaan met de toepassing van de MNA voor verdeelvraagstukken vergelijkbaar met de verdeling van de WWB. In de huidige regressietechniek wordt het verdeelmodel geschat op het niveau van de gemeenten. Terwijl in de MNA de relaties tussen de kans op bijstand en de verklarende factoren worden geschat op de relevante niveaus, zoals persoonsniveau, huishoudniveau, buurtniveau, wijkniveau, gemeenteniveau of regioniveau. In de huidige techniek worden de gemeenten bij de schatting van het verdeelmodel beschouwd als homogene eenheden en worden de relaties tussen objectieve variabelen en de bijstandsuitgaven bepaald op basis van de verschillen tussen de gemeenten. Terwijl de feitelijke relaties zich vaak voordoen op een ander niveau. Zo bepaalt het opleidingsniveau op persoonsniveau de kans dat individuen afhankelijk worden van de bijstand.

⁴ De commissie Financieringssystemen Abw onder voorzitterschap van Walter Etty, concludeerde in 1996 dat de gemeenten financieel verantwoordelijk konden worden voor de bijstand, omdat er onder de Abw al voldoende armslag bestond in het beleid en de uitvoering om de financiële verantwoordelijkheid waar te maken. Extra uitvoerings- en beleidsvrijheid was daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde.

Zo is de achterstandspositie op wijkniveau mede bepalend voor het aandeel bijstandsgerechtigden. En zo is de arbeidsmarktsituatie op regioniveau voor een deel bepalend voor het aantal mensen dat werkloos in de bijstand zit. Voor een goede en betrouwbare schatting, moeten de relaties op de juiste niveaus worden onderzocht. Mogelijk biedt de MNA ook een oplossing voor een ander in de literatuur geconstateerd probleem bij het schatten van verdeelmodellen, namelijk het probleem van de “omitted variable bias”, i.e. het probleem dat bij de schatting van het onderliggende verklaringsmodel met name het beleid en de uitvoering buiten beschouwing worden gelaten⁵. Of de MNA een oplossing hiervoor biedt, moet in fase 2 van het onderzoek worden nagegaan.

1.11.2 Verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn

Bij de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn gaat het om de laagst mogelijke bijstandsuitgaven gegeven een bepaalde (in het onderzoek in fase 2 te bepalen) set objectieve factoren. Ofwel bij elke set objectieve factoren wordt bepaald wat de laagst mogelijke bijstandsuitgaven zijn. Op basis daarvan kan het gemeentelijk aandeel in het beschikbare macrobudget worden bepaald. Het verdeelmodel dat via deze methodiek is bepaald leidt naar verwachting tot een betere en rechtvaardiger prikkelwerking dan de huidige methodiek. In de huidige systematiek sluit het gemeentelijk aandeel aan bij het statistisch gemiddelde van de bijstandsuitgaven. Met andere woorden, feitelijk geldt de gemeente die op gemiddeld niveau presteert als norm. Onze conclusie is dat ‘de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn’ in aanmerking komt voor nader onderzoek in fase 2.

1.11.3 Verschillenanalyse

Een andere methode die wordt toegepast voor de ontwikkeling van verdeelmodellen is de zogenoemde verschillenanalyse. De verschillenanalyse begint met een uitgavenanalyse. De bijstandsuitgaven en -ontvangsten worden op uniforme wijze gegroepeerd. De uitgaven worden uitgedrukt in de uitgaven per inwoner om ze tussen gemeenten vergelijkbaar te maken. De gemeenten worden ingedeeld in clusters op basis van een vergelijkbare sociaaleconomische structuur. De verschillen tussen de clusters en binnen de clusters worden geanalyseerd. Nagegaan wordt hoe de verschillen in bijstandsuitgaven kunnen worden verklaard. Er wordt gekeken naar zowel beïnvloedbare als niet-beïnvloedbare factoren. Er wordt net zo lang doorgezocht totdat er geen factoren meer gevonden worden die een verklaring kunnen bieden voor de bijstandsuitgaven. Op basis van de gevonden verklarende factoren wordt het verdeelmodel ontwikkeld. De gevonden factoren worden vertaald in praktisch toepasbare verdeelmaatstaven en bij de verdeelmaatstaven worden de passende gewichten bepaald. De methode wordt toegepast voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Een aantal onafhankelijke experts gaf aan dat de selectie van de verdeelmaatstaven en het vaststellen van de gewichten in deze methode, mede vanwege de bestuurlijke keuzes die daarin worden gemaakt, niet geheel transparant en objectief is.

⁵ Dat betekent niet dat beleid en uitvoering moet worden meegenomen bij de verdeling van het budget. Voor de bepaling van een zuiver verdeelmodel, moet voor zover mogelijk eerst een verklaringsmodel worden geschat, waarin zowel niet-beïnvloedbare als beïnvloedbare (beleid en uitvoering) zijn opgenomen. Het verdeelmodel, waarin alleen de niet-beïnvloedbare factoren zijn opgenomen, wordt gebaseerd op het verklaringsmodel.

Ook bleek uit onze gesprekken dat niet moet worden uitgesloten dat op voorhand rekening wordt gehouden met de bijstandsontvangers als verdeelmaatstaf. Dat is ongewenst vanuit het perspectief dat goed presterende gemeenten structureel besparingen moeten realiseren op de bijstandsuitgaven. Vanuit die optiek ligt het niet voor de hand om deze variant verder uit te werken in fase 2. Desondanks betreft het een interessante methode die door de afwijkende aanpak ten opzichte van de huidige methodiek, nieuwe inzichten kan opleveren in de factoren. Ook vanuit het veld wordt uitwerking van deze variant ondersteund. Onder de volgende voorwaarden zou een verschillenanalyse eventueel wel kunnen worden toegepast: (1) de methode wordt op transparante wijze toegepast, (2) de aanpak is reproduceerbaar voor derden, (3) de selectie van variabelen en het berekenen van de gewichten vindt op objectieve wijze plaats en (4) de historische bijstandsuitgaven en/of –volume maken geen onderdeel uit van de verdeling.

1.11.4 Trendmodel

In het trendmodel worden historie en objectiviteit gecombineerd. Door als vertrekpunt de realisaties (volume en indien van toegevoegde waarde ook prijs) in enig basisjaar te hanteren (bijv. t-3, t-4, of door te werken met een voortschrijdend gemiddelde (t-2 t/m t-5)), moet worden voorkomen dat ten behoeve van de financiële beheersbaarheid correcties worden 'ingepast', zoals de ex ante aftopping, de MAU en de IAU. Dit biedt ook een mogelijkheid om alle gemeenten te prikkelen (dus ook de kleine en middelgrote gemeenten die nu volledig respectievelijk deels historisch verdeeld worden). Door naast de realisaties de objectieve ontwikkeling van het bijstandsvolume vanaf het basisjaar te schatten op basis van niet-beïnvloedbare verdeelfactoren, worden gemeenten gestimuleerd om hun uitgaven omlaag te brengen. Het trendmodel gaat uit van een bepaald basisjaar waarna de mutatie wordt geschat voor de er op volgende jaren op basis van objectieve factoren, zoals bijvoorbeeld de conjuncturele ontwikkeling, structuur van de arbeidsmarkt en demografische kenmerken. De berekende mutatie weerspiegelt het verbeterpotentieel van die betreffende gemeente ten opzichte van het basisjaar. Door het basisjaar verder terug in de tijd te leggen, kan de prikkelwerking worden vergroot. De objectieve mutatie betreft dan zowel de verwachting ten aanzien van de objectieve factoren voor het komende jaar als de ontwikkeling van die factoren in het verleden. Door te focussen op de (mogelijke) ontwikkeling in het bijstandsvolume (en eventueel de prijs) zal de verklarende kracht van het objectieve model zich vooral moeten gaan richten op hoe veranderingen in de bijstandsuitgaven ontstaan. Mogelijk komen hierdoor andere variabelen in beeld dan in het huidige model. De parameters in het model moeten zo worden gezet dat er voldoende prikkelwerking vanuit gaat. Dit kan door het basisjaar verder terug in de tijd te leggen en door de vormgeving van de mutatie.

1.11.5 Bonus/malus

Verder hebben verschillende gemeenten voorstellen gedaan voor een bonus/malus systeem. Ze vinden dat er in het huidige systeem onvoldoende een relatie ligt tussen hun maatregelen en prestaties en de beschikbare financiële middelen. In een dergelijk systeem ontvangen gemeenten bij bepaalde prestaties een bonus en bij andere prestaties (of beter het uitblijven daarvan) een malus. De te formuleren prestaties die bepalend zijn voor de hoogte van het budget, zijn legio. Het kan gaan om resultaten van beleid (output en outcome).

Bijvoorbeeld: als een x percentage jongeren aan het werk is geholpen of als de instroom in de bijstand onder een bepaald niveau blijft. Maar het kan ook gaan over het te voeren beleid (input). Bijvoorbeeld: een deel van het budget komt beschikbaar als de gemeente de werkgeversbenadering heeft opgezet en volgens bepaalde normen heeft ingevuld. Ons inziens past een dergelijke systematiek niet binnen het huidige bestuurlijk arrangement (dat voor onze onderzoeksopdracht een gegeven is). Een kenmerk van het huidige arrangement is juist de gemeentelijke beleidsvrijheid. Er geldt alleen een financiële prikkel voor de totale bijstandsuitgaven. Gemeenten moeten dus zelf de mogelijkheid hebben om prioriteiten te stellen. Zodra er bonussen en malussen gegeven worden voor bepaalde prestaties en gedrag, wordt de gemeentelijke beleidsvrijheid belemmerd. Kortom, onze conclusie is dat de bonus/malus systematiek niet in aanmerking komt voor verdere uitwerking in fase 2 van het onderzoek.

1.11.6 Gedeeltelijk financieren en P en Q apart schatten

Tot slot zijn er nog twee andere methoden die in het rapport zijn behandeld: 'gedeeltelijk financieren' en 'P en Q apart schatten'. Onze conclusie is dat geen van beide methoden in aanmerking komen voor verder onderzoek. Bij gedeeltelijke financiering wordt de prikkel veroorzaakt doordat elke bespaarde uitkering zich vertaalt in een gedeeltelijke besparing voor de gemeente. De sterkte van de prikkel is afhankelijk van de mate van financiering. Wij achten dit geen haalbare variant. Voor het tekort zal toch gevraagd worden om compensatie via het Gemeentefonds, waardoor er feitelijk weer sprake is van een 100% financierings- en verdeelvraagstuk. De prijs (P) en het volume (Q) apart schatten lijkt onvoldoende soelaas te bieden. Enerzijds zal het leiden tot een complexere verdeelsystematiek dan de huidige systematiek. Anderzijds is het twijfelachtig of de methodiek leidt tot een zuiverder schatting dan de huidige methodiek.

1.12 Ondersteuning van de prikkelwerking

Ons is ook gevraagd om na te gaan of er maatregelen genomen kunnen worden om de stimulansen gericht op lagere bijstandsuitgaven en de activerende werking van de WWB verder te versterken. We hebben verschillende maatregelen onderzocht:

- *Onafhankelijke en openbare benchmark*: de gemeenten worden gestimuleerd door de prestaties op basis van slim gekozen variabelen met elkaar te vergelijken. De uitkomsten zijn openbaar en er wordt de nodige publiciteit aan gegeven, waardoor binnen gemeenten discussie wordt gestimuleerd over de geleverde prestaties.
- *Onafhankelijke visitaties en beoordeling (audits)*: externe visitaties, zoals in het onderwijs, kunnen organisaties stimuleren tot het leveren van betere kwaliteit. In het Verenigd Koninkrijk bestaat hiermee ervaring. Daar worden de visitatierapporten openbaar gemaakt, wat leidt tot een extra stimulans om zo goed mogelijk te presteren.
- *In de beschikking aangeven hoeveel de vangnetten kosten en de namen van de ontvangende gemeenten bekend maken*: het bekend maken van de gemeenten die geld ontvangen vanuit de vangnetten en de kosten voor de betalende gemeenten, leidt er mogelijk toe dat gemeenten elkaar gaan aanspreken op hun prestaties en leidt mogelijk tot meer samenwerking gericht op prestatieverbetering.

- *Een onafhankelijk kennisinstituut Werk & Inkomen* (vergelijk WODC, RIVM): het onafhankelijke instituut kan best practices verzamelen en verspreiden. Met een dergelijk instituut ontstaat er meer kennis en inzicht en wordt het beter mogelijk om de prestaties van gemeenten te vergelijken en te beoordelen. Overwogen kan worden om een dergelijk instituut in te stellen.
- *Vermijden van bijstandsontvangers als verdeelkenmerk in het algemeen*: de bijstandsontvangers komen in verschillende andere budgetten voor als verdeelmaatstaf, zoals in het Gemeentefonds en in het WWB-werkdeel. Ook wordt deze verdeelmaatstaf betrokken in het lopende onderzoek naar de verdeling van de budgetten voor de jeugdzorg en de WMO. Dit kan leiden tot een desincentive voor het bijstandsbeleid. Nader onderzoek moet uitwijzen of en in welke mate sprake is van een tegengestelde prikkel en welke maatregelen mogelijk en wenselijk zijn.

1.13 Vergroting draagvlak

Ons is eveneens gevraagd om na te gaan welke maatregelen mogelijk zijn om het draagvlak onder het verdeelmodel bij gemeenten te vergroten. In onze gesprekken met gemeenten zijn verschillende suggesties gedaan. We hebben de volgende maatregelen onderzocht.

- *Institutionele betrokkenheid gemeenten bij de vaststelling van het macrobudget*: gemeenten geven aan dat ze onvoldoende inzicht hebben in de onderbouwing van de raming en onvoldoende betrokken zijn bij het proces van totstandkoming van het macrobudget. Het gaat vooral om de financiële gevolgen van beleidsmaatregelen. SZW geeft aan dat deze vraagstukken aan de orde komen in het regulier overleg met de VNG en in het uitvoeringspanel. Ons inziens zouden SZW, VNG en de gemeenten gezamenlijk het huidige overleg in beeld moeten brengen en na moeten gaan of en zo ja op welke wijze aanpassingen gewenst zijn.
- *Ramings- en analysetool op internet*: vaak is het voor gemeenten onduidelijk hoe de meerjarencijfers van het inkomensdeel en het werkdeel/participatiebudget eruit zien. Het inzicht kan worden verbeterd door een (tijds) doorvertaling van de landelijke meerjarencijfers naar het gemeenteniveau te presenteren. Ook is het voor gemeenten vaak onduidelijk waardoor budgetten veranderen (dat geldt voor het werkdeel meer dan voor het inkomensdeel). De transparantie op dit punt kan eveneens beter.
- *Communicatie over de budgetberekening*: er wordt al veel door het ministerie gecommuniceerd over de budgetberekeningen van het inkomensdeel. Het gaat om complexe materie. Verbeteringen zijn mogelijk door het vergroten van de toegankelijkheid en het zo begrijpelijk mogelijk toelichten van de budgetberekeningen en de veranderingen daarin.
- *Gemeenten meer deelgenoot maken*: het draagvlak kan worden verbeterd door gemeenten meer deelgenoot te maken van de ontwikkeling van het verdeelmodel. Nu wordt het onderzoeksbureau bij de herschatting van het verdeelmodel begeleid door een commissie bestaande uit experts vanuit de gemeenten. De betrokkenheid en daarmee het draagvlak kan worden vergroot door andere gemeenten meer te betrekken. Bijvoorbeeld gemeenten met opvallende afwijkende uitkomsten kunnen worden bezocht en in gezamenlijkheid met deze gemeenten kan worden gezocht naar de oorzaken en eventuele oplossingen.

- *Meer nadruk op inhoud en uitleg van de verdeling:* Het onderzoek naar het verdeelmodel moet zich naast de techniek, meer richten op de inhoud en de uitleg van de uitkomsten van de schatting. Nu is in het onderzoek vaak de techniek en de econometrie dominant. Voor het draagvlak bij gemeenten is het aanbevelenswaardig dat er een meer sociaaleconomische uitleg komt bij de op te nemen verdeelmaatstaven en hun gewichten. Ook als het om inhoudelijke redenen voor de hand lijkt te liggen dat een variabele wordt opgenomen, maar deze om technisch-econometrische redenen wordt verworpen, wordt er bij voorkeur ook een inhoudelijke verklaring gegeven.
- *Ruimte laten om variabelen op te nemen die op econometrische gronden verworpen zouden worden:* Er zijn voorbeelden van variabelen die substantieel van invloed zijn op de hoogte van de bijstandsuitgaven, maar die niet in het verdeelmodel zitten en waarvan gemeenten van mening zijn dat de werking ook niet door andere variabelen (die wel in het model zitten) wordt overgenomen. Een voorbeeld zijn de ontvangers van zak- en kleedgeld in zorginstellingen. Op basis van de econometrie zijn er in de huidige verdeelsystematiek, nooit verdeelmaatstaven gevonden die dit effect expliciet meenemen, terwijl veel gemeenten van mening zijn dat deze variabele wel in de verdeling moet worden meegenomen. Als deze bestuurlijke ruimte wordt geboden, vraagt dat om een zorgvuldig en geprotocolleerd proces.

2. Inleiding

2.1 Algemeen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Zij hebben daarbij een grote mate van beleidsvrijheid bij de vormgeving van het gemeentelijk re-integratiebeleid en zijn vrij in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de wet. Tevens dragen de gemeenten de volledige financiële verantwoordelijkheid voor het betalen van de bijstands-uitkeringen. De gemeentelijke uitvoerings- en beleidsvrijheid en de financiële verantwoordelijkheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door het dragen van de financiële verantwoordelijkheid worden gemeenten gestimuleerd om hun beleid en uitvoering voortdurend gericht te houden op het realiseren van een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid van burgers en zo min mogelijk bijstandsuitgaven.

Bij het realiseren van een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid van burgers spelen de volgende drie factoren een belangrijke rol: in de eerste plaats dient het zoveel mogelijk laten participeren van mensen een maatschappelijk en economisch belang. In de tweede plaats is de arbeidsmarkt onderhevig aan grote veranderingen. Het aantal werkenden zal de komende jaren afnemen. Mogelijk komt de samenleving daardoor straks mensen tekort om het werk te doen. Terwijl er nog mensen langs de kant staan die (gedeeltelijk) wel kunnen werken. Dat is sociaal en economisch ongewenst. En tot slot is er een financiële noodzaak. Het Rijk moet fors ombuigen om de gevolgen van de crisis op te vangen. Tegelijkertijd neemt het aantal werkenden af, waardoor steeds minder mensen het geld moeten opbrengen om de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Ook voor de toekomstige houdbaarheid van de sociale zekerheid in de samenleving is het daarom van belang dat iedereen die kan ook daadwerkelijk meedoet.

Doel van het bijstandsbeleid moet daarom zijn om het aantal mensen met een bijstandsuitkering zo laag mogelijk te houden. Gemeenten bepalen daarvoor zelf het beleid en de uitvoering. De financiële prikkel moet daarom goed werken en gemeenten die goed presteren financieel belonen. De financiële prikkel loopt via het budget voor de bijstandsuitkeringen. Gemeenten ontvangen voor de bekostiging van inkomensvoorzieningen (uitkeringen) op grond van de WWB een budget vanuit het inkomensdeel. Het landelijk vastgestelde macrobudget wordt jaarlijks via het zogenoemde objectief verdeelmodel verdeeld over de gemeenten.

Het Ministerie van SZW wil komen tot een nieuwe of verbeterde verdeelsystematiek voor het budget inkomensdeel met ingang van 2014. Het ministerie heeft Berenschot opdracht gegeven voor een verkennend onderzoek met het oog op de verdeling. Deze rapportage bevat de resultaten van deze verkenning.

2.2 Aanleiding

Met de brede verkenning van de verdeelmogelijkheden voor het WWB inkomensdeel wordt invulling gegeven aan de afspraak om periodiek onderhoud aan het verdeelmodel te plegen (TK 2008-2009, 30 545, nr. 75).

Deze afspraak volgt uit de evaluatie van het verdeelmodel in 2008 waarin werd geadviseerd het model niet langer jaarlijks aan te passen maar alleen nog jaarlijks te herijken. Daarnaast werd geadviseerd meerjarig groot onderhoud uit te voeren. SZW geeft met dit project invulling aan dat advies.

Een tweede aanleiding voor de verkenning van de verdeelmogelijkheden is gelegen in het onderhandelaarsakkoord zoals dat in 2011 tussen het Rijk en de VNG is gesloten. In het onderhandelaarsakkoord is afgesproken dat het Ministerie van SZW een projectgroep formeert die een brede verkenning uitvoert naar een integrale verdeling met prikkelwerking, die per 2014 ingaat. Daarbij worden in de volle breedte varianten verkend die zoveel mogelijk stimuleren om de uitgaven te beperken. Onderdeel van het onderhandelaarsakkoord waren de afspraken over de decentralisatie van taken richting gemeenten, waaronder de Wet werken naar vermogen. Na het sluiten van het onderhandelaarsakkoord hebben gemeenten hun veto uitgesproken over dat onderdeel. Daarna hebben het Rijk en de VNG de werkafpraak gemaakt dat ieder zijn eigen interpretatie behoudt bij de afspraken over de Wwnv. Vandaar dat niet gesproken wordt van "Bestuursakkoord", maar van "onderhandelaarsakkoord". Het onderzoek naar de verdeelmogelijkheden staat los van de Wet werken naar vermogen. Daarom is besloten om, ondanks dat de Wwnv controversieel is verklaard, het onderzoek naar de verdeelmogelijkheden voort te zetten.

Een derde reden voor het Ministerie van SZW om de verkenning uit te voeren is het verminderde (bestuurlijk) draagvlak onder de huidige verdeelsystematiek. Belangrijke oorzaken daarvoor zijn:

- In het Bestuursakkoord van 2007 zijn afspraken gemaakt waardoor gemeenten overschotten maar ook tekorten op het macrobudget van het inkomensdeel langer konden behouden. Aanvankelijk hielden gemeenten hierdoor geld over. De afgelopen jaren (vanaf 2009) hebben gemeenten echter te maken gehad met grote (macro-)tekorten. Deze tekorten zijn in belangrijke mate te herleiden tot het macrobudget en staan daarmee grotendeels los van het verdeelmodel. Wel hebben deze tekorten indirect bijgedragen aan de aantasting van het (bestuurlijk) draagvlak onder de verdeelsystematiek.
- Als gevolg van het verminderd (bestuurlijk) draagvlak bij gemeenten en de VNG is ook het vertrouwen van de politiek (met name de Tweede Kamer) in de gehele systematiek (dus macrobudget plus verdeling) afgenomen.

In de nieuwe bestuursafspraken die in 2011 zijn gemaakt, is voor de hoogte van het macrobudget weer teruggeslagen naar de oude systematiek, waarbij het risico voor uitgavenschommelingen op macroniveau als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen bij het Rijk ligt.

2.3 Brede verkenning

De hier boven genoemde aanleidingen waren voor het Ministerie van SZW reden een project te starten om de huidige verdeelsystematiek van de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen over de Nederlandse gemeenten te verbeteren c.q. te komen tot een alternatief model. Doel van de brede verkenning is te komen tot een verbeterde integrale verdeelsystematiek voor het inkomensdeel van de WWB.

De nieuwe integrale verdeelsystematiek moet gemeenten maximaal stimuleren om activerend beleid te voeren en de lasten voor inkomensvoorzieningen zoveel mogelijk te beperken. SZW streeft ernaar dat de nieuwe verdeelsystematiek vanaf 2014 kan worden toegepast en dat de systematiek kan rekenen op (voldoende) draagvlak bij gemeenten en andere belanghebbenden.

Het verbeterproject is opgesplitst in drie fasen:

1. Verkenningsfase (mei - september 2012) waarin zoveel mogelijk varianten voor de verdeel-systematiek 2014 in beeld worden gebracht en criteria worden geformuleerd voor het maken van een keuze. Doel van deze fase is om te komen tot inzicht in de verbetermogelijkheden van het verdeelmodel inkomensdeel en tot twee à drie kansrijke varianten om nader uit te werken. De resultaten in dit rapport hebben betrekking op de uitkomsten van deze fase in het project.
2. Uitwerkingsfase (oktober 2012 – april 2013) waarin de geselecteerde varianten worden uitgewerkt en met elkaar worden vergeleken. De uitwerking van de drie à vier varianten zal via een Europese aanbesteding worden aanbesteed bij één of meerdere bureaus. Berenschot zal niet één van de partijen zijn die de varianten uitwerkt. Zodra de varianten zijn uitgewerkt zal Berenschot de varianten wel met elkaar vergelijken, ze beoordelen en een advies geven.
3. Implementatiefase (mei –september 2013): vertaling van het verkozen model in de regelgeving.

2.4 Onderzoeksopdracht en aanpak

De onderzoeksopdracht voor de verkenningsfase is als volgt geformuleerd.

- Formuleer concrete verbetermogelijkheden voor het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel.
- Doe een voorstel voor twee à drie alternatieve verdeelmodellen die in de tweede fase nader uitgewerkt kunnen worden.
- Schrijf fiches voor de verbetermogelijkheden in de uitwerkingsfase van het huidige model en de twee à drie varianten en ontwikkel een kader voor de uitwerking van de verdeelmodellen, zodat deze aan het eind van de volgende fase goed te vergelijken zijn.
- Formuleer de criteria op basis waarvan de uitgewerkte modellen moeten worden beoordeeld.

We lichten de onderzoeksopdracht aan de hand van deze punten hierna één voor één toe.

2.4.1 Verbetermogelijkheden voor het huidige verdeelmodel en alternatieve modellen

Het huidige verdeelmodel heeft een lange historie. Feitelijk gaat het bij de mogelijke verbeteringen aan het huidige model om de doorontwikkeling van het model dat is ontwikkeld in de tweede helft van de jaren negentig. In die jaren zijn er variabelen bij gekomen en zijn er variabelen van af gegaan. Ook is er gewerkt met het historisch aandeel. De ondergrens van het aantal inwoners waarbij de objectieve verdeling kan worden toegepast (de gemeentegrootteklasse) is omlaag gegaan. In 2009 werd naast de Incidentele aanvullende uitkering (IAU) de Meerjarige aanvullende uitkering (MAU) ingevoerd.

Door middel van interviews en literatuurstudie hebben wij onderzocht welke verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Bij de verbetermogelijkheden van het huidige verdeelmodel gaat het in ieder geval om nieuwe en betere verdeelkenmerken, het verder verlagen van de ondergrens voor de objectieve verdeling (gemeentegrootteklasse), een verlaging van het percentage voor de ex-ante aftopping of een aanpassing van de IAU of MAU, zodanig dat de financiële prikkels voor gemeenten verder worden verstevigd.

In de verkenningsfase van het onderzoek hebben we zoveel mogelijk ideeën en opvattingen verzameld bij onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden over de huidige verdeel-systematiek. Tevens zijn wij nagegaan welke ideeën er bestaan voor mogelijke alternatieve modellen en selecteren daaruit twee modellen die ons inziens in aanmerking komen voor nader onderzoek.

2.4.2 Onderzoeksoopdracht verbeteringen en uitwerking modellen

Op basis van de verbetermogelijkheden van het huidige verdeelmodel en de alternatieve varianten hebben wij fiches voor de uitwerkingsfase opgesteld. Daartoe zijn we nagegaan welke elementen en vragen nodig zijn om richting te geven aan de onderzoeksbureaus die de alternatieven nader gaan onderzoeken. Omdat de uit te werken verdeelsystemen met elkaar vergeleken moeten worden, is het belangrijk dat daar vooraf al rekening mee wordt gehouden. Wij hebben daarnaast in ons onderzoek beschreven op welke wijze een goede vergelijking tussen de verschillende alternatieven mogelijk is. Het Ministerie van SZW voegt de fiches bij de onderzoeksoopdrachten voor de uitwerkingsfase.

2.4.3 Beoordelingscriteria

Zodra de verbetermogelijkheden van het huidige model en de alternatieve varianten zijn uitgewerkt door de geselecteerde onderzoeksbureaus zal in de uitwerkingsfase een keuze worden gemaakt voor het verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014. De keuze moet plaatsvinden op basis van een beoordelingskader. De zogenaamde Multicriteria-analyse vormt in onze ogen een goede basis voor dit beoordelingskader. De Multicriteria-analyse biedt namelijk onder meer de mogelijkheid om op systematische wijze de modelvarianten te beoordelen op basis van de scores op de verschillende beoordelingscriteria en aan de hand van de waardering die door de betrokkenen aan de criteria zijn gegeven. Met behulp van het beoordelingskader worden de verschillende mogelijke alternatieven vergeleken en gescoord op basis van de beoordelingscriteria. Uit de verkenningsfase blijkt dat er in de praktijk veel verwarring is over de inhoud van de huidige beoordelingscriteria die ten behoeve van de evaluatie in 2008 zijn opgesteld. Bestuurders hanteren vaak een andere definitie dan onderzoekers. Mede om die reden hebben we een nieuwe set beoordelingscriteria geformuleerd. Deze nieuwe criteria zijn op basis van de uitkomsten van de interviews tot stand gekomen.

2.5 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor de verkenningsfase van het project verdeelmodel WWB 2014 vatten we als volgt samen:

1. Wat zijn de (toetsings)criteria op basis waarvan de verdeelmodellen voor het budget inkomensdeel WWB moeten worden beoordeeld?

2. Hoe worden de verschillende huidige criteria gewaardeerd?
3. Hoe wordt het huidige verdeelmodel in zijn totaliteit gewaardeerd op basis van de nieuw geformuleerde criteria?
4. Hoe worden de volgende aspecten van het huidige model gewaardeerd op basis van de geformuleerde criteria?
 - De modelspecificatie.
 - De schattingsmethodiek.
 - De ex ante aftopping.
 - Het gehele of gedeeltelijke historisch aandeel voor de kleinere en middelgrote gemeenten.
 - De IAU.
 - De MAU.
5. Wat zijn de verbetermogelijkheden van het huidig verdeelmodel?
6. Op welke wijze moet in het model rekening worden gehouden met de Wwnv⁶ als gevolg van de nieuwe doelgroepen en het instrument loondispensatie?
7. Hoe worden de verbetermogelijkheden gewaardeerd op basis van de geformuleerde criteria?
8. Wat zijn mogelijke alternatieve verdeelmodellen voor het huidige model?
9. Hoe scoren de alternatieve verdeelmodellen op de verschillende toetsingscriteria?
10. Welke 2 à 3 alternatieve verdeelmodellen worden aanbevolen om nader uit te werken?
11. Welke maatregelen kan het Ministerie van SZW naast het verdeelmodel, ter ondersteuning van de financiële prikkels nog nemen, om de prikkel verder te optimaliseren?
12. Hoe kan het draagvlak onder de financiering van de bijstand worden gestimuleerd en voor de langere termijn worden geborgd?

2.6 Afbakening

De verkenning vindt plaats binnen het huidige bestuurlijk arrangement. Dat betekent dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering gecombineerd met financiële verantwoordelijkheid niet ter discussie staat. Gemeenten ontvangen geld voor het betalen van de uitkeringen via het inkomensdeel, voor het betalen van de re-integratie via het werkdeel (de SZW-bijdrage in het participatiebudget) en voor de uitvoering en de bijzondere bijstand via het Gemeentefonds. De financiële prikkel loopt via het inkomensdeel. Het macrobudget voor het inkomensdeel sluit zoveel mogelijk aan bij de werkelijke landelijke bijstandsuitgaven.

⁶ De Wwnv is inmiddels achterhaald, maar er wordt wel gekeken naar de mogelijkheid om (vergelijkbare) beleidswijzigingen in het verdeelmodel te accommoderen.

Voor het werkdeel wordt er landelijk een vast budget vastgesteld, dat wordt verdeeld op basis van een aantal factoren, waarvan het aantal bijstandsgerechtigden het grootste gewicht heeft. Het participatiebudget is geormerkt. Dat betekent dat dit geld alleen besteed kan worden aan participatievoorzieningen.

Het onderzoek betreft de gebundelde uitkering voor de WWB, IOAW, IOAZ en het Bbz 2004 (voor zover het levensonderhoud betreft aan startende zelfstandigen). Het onderzoek beziet de totale verdeling van het budget. Het gaat om het objectieve deel en het historische deel van het verdeelmodel. Daarnaast worden ook de ex-ante aftopping en de vangnetten IAU en MAU in het onderzoek betrokken.

In het onderzoek wordt niet de verdeling van het Bbz 2004 betrokken, voor zover het gaat om het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen en de kapitaalverstrekking. Ook maakt de verdeling van de middelen voor de uitvoeringskosten in het Gemeentefonds en de SZW-bijdrage in het participatiebudget geen onderdeel uit van het onderzoek.

Voor zover het participatiebudget en andere budgetten (in het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen) samenhang vertonen met de verkenning naar verbeteringen/alternatieven voor het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel, bijvoorbeeld bij de prikkelwerking, kunnen deze onderwerpen wel in het onderzoek worden meegenomen.

2.7 Werkwijze en verantwoording

De aanpak bestond uit een groot aantal interviews, zowel diepte-interviews als groepsinterviews, literatuurstudie en analyse. Op het eind van de verkenning is eveneens een bestuurlijke conferentie georganiseerd. De verkenning werd begeleid door een begeleidingsgroep.

2.7.1 Diepte-interviews

Voor de verkenning hebben we een groot aantal interviews uitgevoerd. De geïnterviewde personen staan genoemd in bijlage 1. Het gaat om vertegenwoordigers van gemeenten, ministeries, belangenorganisaties, onderzoeksbureaus en om onafhankelijke deskundigen. Voor de gesprekken hanteerden we een vaste interviewleidraad (zie bijlage 5). De onderzoeksvragen zoals hiervoor geformuleerd vormden een belangrijke basis voor de leidraad en de gesprekken. Afhankelijk van de gesprekspartner kregen bepaalde vragen meer of minder nadruk in het gesprek. In de gesprekken toetsten we ook de uitkomsten van eerdere interviews en de uitkomsten van de literatuurstudie. Op die manier kregen we werkende weg een steeds beter beeld van de ideeën die bestaan voor verbeteringen aan het huidige model en suggesties voor alternatieve verdeelmodellen.

2.7.2 Groepsinterviews

Naast de diepte-interviews hebben we een aantal groepsinterviews uitgevoerd. De groepsinterviews begonnen we met een inleiding over het onderhavige onderzoek en de historische context van de financiering van de bijstand. Ook presenteerden we de stand van zaken van de uitkomsten van het literatuuronderzoek en de uitkomsten van de interviews. Op die manier zorgden we ervoor dat we naarmate het onderzoek vorderde een steeds beter beeld kregen van het draagvlak voor de suggesties die in eerdere interviews werden aangereikt.

Daarna gingen we in gesprek over de verbetermogelijkheden in het huidige verdeelmodel en alternatieve verdeelmodellen. Tevens bespraken we de toetsingscriteria, inclusief de weging. In totaal waren er vier groepsinterviews: met de commissie Grote Gemeenten van Divosa, de kleine gemeenten van Divosa, een rondetafelgesprek voor wethouders aansluitend op het VNG-jaarcongres en de G32 (schriftelijk interview).

2.7.3 Groepssessies

Nadat de diepte-interviews en de groepsinterviews waren afgerond, volgden drie groepssessies. Eén expertmeeting en twee bijeenkomsten met vertegenwoordigers van gemeenten, Divosa en VNG. Het doel van de groepssessies was om de informatie die we hebben opgehaald tijdens de interviews terug te leggen en verder uit te werken. De groepssessies organiseerden we in de vorm van de E-boardroom. Deze werkvorm stelde de deelnemers in staat om efficiënt in groepsverband met elkaar te 'praten' (via het toetsenbord) en toch afzonderlijk (op anonieme basis) gehoord te worden. De kracht van de E-Boardroom ligt in de parallelle invoer, de snelheid van verwerking, de anonimiteit van de invoer en de onmiddellijk beschikbare rapportage. Geproduceerde inzichten zijn direct onderwerp van discussie en worden in een opvolgende ronde verdiept.

Tijdens de sessies met de experts en de belanghebbenden liepen we één voor één de onderzoeksvragen af zoals geformuleerd in paragraaf 2.5. De E-Boardroom bood een ideale manier om gezamenlijk te prioriteren op de groslijst met alternatieve verdeelmodellen. Ook gaven de groepssessies nader inzicht in de toe te passen toetsingscriteria en de weging/waardering daarvan.

2.7.4 Literatuurstudie

Er is een grote hoeveelheid literatuur bestudeerd (zie bijlage 2 voor het literatuuroverzicht). Er wordt al lange tijd onderzoek gedaan naar de verdeling van de bijstandsgelden. Wij vinden het belangrijk om deze kennis te betrekken bij de brede verkenning. Dat geeft een goed vertrekpunt voor de nadere analyse. Het voorkomt dat dingen overbodig opnieuw moeten worden uitgezocht. Een belangrijke mijlpaal in de aanloop naar de huidige verdeelsystematiek was het Interdepartementaal Beleidsonderzoek financieringssysteem algemene bijstandswet uit 1996. Sindsdien zijn verschillende modellen en specificaties onderzocht. In 2008 is het verdeelmodel geëvalueerd. Daarnaast is er een breed aanbod van wetenschappelijke literatuur beschikbaar (zowel nationaal als internationaal) over verdeelvraagstukken, de prikkelwerking in het algemeen en het verdeelmodel voor de WWB in het bijzonder. Ook hebben we een internationale literatuurstudie gedaan naar de financieringsystemen die worden gehanteerd in andere landen.

2.7.5 Analyse

In de analysefase vormden we de groslijst aan ideeën en suggesties om naar een gestructureerd overzicht met verschillende modelvarianten. Naast het systematisch bij elkaar brengen van alle suggesties en ideeën die we in de interviews hebben opgehaald, had de analysefase ook een sterk expertmatig karakter. Op basis van een multicriteria-analyse, waarbij we op systematische wijze de modelvarianten beoordeelden op basis van de scores op de nieuwe beoordelingscriteria, bepaalden we welke verbetermogelijkheden van het huidige model en welke alternatieve modellen het meest in aanmerking kwamen om te worden uitgewerkt in fase 2 (uitwerkingsfase) van het project.

De uitkomst van deze analyse leverde de verbetermogelijkheden van het huidige verdeelmodel op en de alternatieve verdeelmodellen die in fase 2 kunnen worden uitgewerkt. Belangrijk is dat de resultaten van het onderzoek in fase 2 zo worden opgeleverd dat een goede vergelijking tussen de modellen mogelijk is.

2.7.6 Begeleidingscommissie

Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van de Ministeries SZW, Financiën, BZK en EL&I, de Raad voor de financiële verhoudingen, de VNG, Divosa en een zestal gemeenten. In de begeleidingscommissie zijn met name tussenproducten die gezamenlijk leidden tot de onderzoeksrapportage gepresenteerd en besproken. De commissie is verscheidene keren met de onderzoekers van Berenschot bijeen geweest.

2.7.7 Bestuurlijke conferentie

Aan het einde van de verkenningsfase is een conferentie georganiseerd waar de resultaten van de brede verkenning zijn gepresenteerd en waar alle betrokken partijen op konden reageren. Doel van de conferentie was om bestuurlijk draagvlak te verwerven voor de uit te werken verbetermogelijkheden van het huidige model en de nader uit te werken alternatieve verdeelmogelijkheden. Alle betrokken partijen (waaronder ook wethouders) werden in de gelegenheid gesteld om te reageren. De uitkomsten van de conferentie zijn in deze rapportage verwerkt.

2.8 Leeswijzer

Hierna geven we in hoofdstuk 3 eerst een schets van de historische ontwikkelingen rond de financiering van de bijstand en bespreken we de huidige financieringssystematiek. In hoofdstuk 4 gaan we in op de beoordelingscriteria voor het verdeelmodel. We bespreken eerst de huidige criteria en formuleren daarna een nieuwe set criteria, die ons inziens beter voldoet om verschillende alternatieven op dezelfde wijze te beoordelen. In hoofdstuk 5 bespreken we het verbeterpotentieel van het huidige verdeelmodel. Tevens geven we een oordeel over de wenselijkheid om verbetermogelijkheden wel of niet te onderzoeken. In hoofdstuk 6 bespreken we de alternatieve verdeelsystemen. We geven een oordeel over de verschillende systemen op basis van de in hoofdstuk 4 geformuleerde beoordelingscriteria. In hoofdstuk 7 gaan we in op de mogelijkheden die er zijn om de prikkelwerking in de bijstand verder te versterken en op mogelijkheden het bestuurlijk draagvlak daarvoor te vergroten. In hoofdstuk 8 tot slot presenteren we de conclusies van ons onderzoek.

3. Historische ontwikkeling en huidige financieringssystematiek

3.1 Inleiding

In 2004 werd de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Dat betekende een forse systeemverandering. Gemeenten werden in één keer volledig verantwoordelijk voor het re-integratiebeleid in de bijstand. In verband daarmee kregen ze ook de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitgaven. De reden was dat gemeenten op lokaal niveau het beste in staat zijn om het meest passende en effectief re-integratiebeleid te formuleren. Tegelijkertijd zouden de gemeenten door middel van de budgettering, financieel worden gestimuleerd om de bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te houden.

Deze reden is vandaag de dag nog steeds actueel. Het belang van lage bijstandslasten is verder toegenomen. Het zoveel mogelijk laten participeren van mensen dient een maatschappelijk en economisch belang. De arbeidsmarkt staat voor grote veranderingen. Het aantal werkenden zal de komende jaren afnemen. Mogelijk komt de samenleving daardoor straks mensen tekort om het werk te doen. Terwijl er nog mensen langs de kant staan die (gedeeltelijk) wel kunnen werken. Dat is sociaal en economisch ongewenst.

Ook is er een financiële noodzaak. Nederland moet fors ombuigen om de gevolgen van de crisis op te vangen. Tegelijkertijd neemt het aantal werkenden af, waardoor steeds minder mensen het geld moeten opbrengen om de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Ook voor het toekomstige draagvlak voor de sociale zekerheid in de samenleving is het daarom van belang dat iedereen die kan ook daadwerkelijk meedoet.

Hierna beschrijven we de ontwikkelingen die leidden tot de veranderingen op het terrein van de bijstand. Eerst gaan we in op de ontwikkelingen die de aanleiding waren voor de discussie over het vergroten van het financiële belang voor de gemeenten. Daarna beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek dat in 1996 is gedaan naar het financieringssysteem van de Algemene bijstandswet (ABW). Vervolgens gaan we in op de stappen die zijn gezet bij het vergroten van het financieel belang, eerst met de invoering van het FWI in 2001 en vervolgens met de WWB in 2004. Daarna geven we een uitgebreide beschrijving van de WWB, waaronder de resultaten van de WWB. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal conclusies.

3.2 Wat er aan vooraf ging

Voor de invoering van het Fonds Werk en Inkomen (2001) en later de WWB (2004) konden de gemeenten de uitgaven voor de bijstand voor 90% declareren bij het Rijk. De overige 10% was opgenomen in het Gemeentefonds. Het deel in het Gemeentefonds bewoog eveneens mee met het bijstandsvolume. Hierdoor werden de werkelijke bijstandsuitgaven van gemeenten vrijwel volledig gefinancierd door het Rijk.

Tot het begin van de jaren negentig werd algemeen aangenomen dat de bijstandsafhankelijkheid door gemeenten nauwelijks beïnvloedbaar was. Verschillen werden geweten aan regionale omstandigheden, die voor gemeenten nauwelijks te beïnvloeden waren.

Bijstandslasten werden gezien als grotendeels onvermijdbaar en gemeenten konden de kosten dan ook grotendeels declareren bij het Rijk. Dat hing ook samen met de geringe eigen beleidsvrijheid van gemeenten doordat het werk- en inkomensbeleid destijds grotendeels landelijk werd bepaald.

Dat idee kantelde in 1993. Toen deed de Onderzoekscommissie toepassing ABW (Commissie Van der Zwan) in opdracht van de Staatssecretaris van SZW onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de ABW bij gemeenten. Aanleiding waren signalen over aanzienlijk onterecht gebruik van de ABW. De commissie concludeerde dat de verschillen tussen gemeenten te herleiden waren naar verschillen in handhaving van de rijksregels. De commissie sprak van 'ontoelaatbare tekortkomingen' in de uitvoering. Een betere sturing door gemeenten op de uitvoering zou, gegeven de landelijke beleidskaders, leiden tot een beter resultaat. De uitkomsten van het onderzoek waren aanleiding om nieuwe afspraken te maken tussen het Ministerie van SZW en de VNG over de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten ten aanzien van de bijstand (Beleidsbrief 1993). De beleidsbrief was de opmaat voor de nieuwe Algemene bijstandswet (1996), de uitbreiding van het re-integratie-instrumentarium (Wet inschakeling werkzoekenden 1997) en het interdepartementaal beleidsonderzoek Financieringssystemen ABW (Commissie Etty 1996). In die periode waren er verschillende bewegingen die de geesten rijp maakten voor grote veranderingen op het terrein van de sociale zekerheid. Naast het onderzoek van de commissie Van der Zwan vond in 1991 de parlementaire enquête plaats naar de Arbeidsongeschiktheidswetgeving (commissie Buurmeijer). Ook in 1991 was er de evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet en in 1994 bracht de WRR het rapport Belang en Beleid uit. Met name dat rapport wees op het belang dat in de uitvoering meer dan voorheen de bevordering van arbeidsparticipatie voorop moest staan. De uitvoeringsorganisaties moesten zich meer gaan richten op preventie, re-integratie, bemiddeling en scholing. Daarvoor moest meer sprake zijn van een intrinsiek belang, te bereiken met financiële en sociale instrumenten, in plaats van regels.

3.3 IBO Financieringssysteem ABW

Het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Financieringssysteem ABW werd uitgevoerd in 1996. De onderzoekscommissie stond onder voorzitterschap van Walter Etty. Doel van de commissie was om na te gaan hoe via de financieringssystematiek het belang van de gemeenten om tot een betere beheersing van de bijstandsuitgaven te komen kon worden vergroot. In de commissie hadden naast de meest betrokken departementen, vertegenwoordigers van de VNG, het SCP en het CPB zitting. De hoofdconclusie van het onderzoek was dat de bekostigingswijze van de ABW niet voldeed uit oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en daarom niet bijdroeg aan een uit maatschappelijk oogpunt optimale uitvoering van de ABW. Ook werd geconcludeerd dat gemeenten ondanks de landelijke regelgeving, nog voldoende discretionaire ruimte hadden om de bijstandsuitgaven door uitvoering en beleid daadwerkelijk te beïnvloeden. De VNG-vertegenwoordiging was het daar echter niet mee eens en liet apart aantekenen dat de aanwezigheid van betekenisvolle beïnvloedingsmogelijkheden nog niet waren aangetoond.

Gemeenten werden door de financieringsstructuur voor hun inspanningen eerder gestraft dan beloond. Dat had onder meer te maken met de wijze waarop de bijstandsuitgaven en de uitvoeringskosten werden gefinancierd.

Gemeenten ontvingen het geld voor de uitvoering van de Abw via het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds was opgebouwd uit verschillende clusters, zoals de clusters Educatie, Kunst en Ontspanning en Werk en Inkomen. De middelen voor de uitvoering zaten in het cluster W&I. Naast het geld voor de uitvoering zaten in het cluster W&I ook de middelen voor het minimabeleid. De middelen in het Gemeentefonds waren niet geormerkt en waren dus volledig vrij besteedbaar. De verkeerde prikkel werd mede veroorzaakt doordat de middelen voor de uitvoering van de bijstand in het Gemeentefonds werden verdeeld mede op basis van het werkelijk aantal bijstandsgerechtigden. Een daling van het aantal bijstandsgerechtigden leidde daardoor tot een vermindering van de uitkering in het Gemeentefonds en andersom.

Deze systematiek, gecombineerd met de declaratiesystematiek voor de bijstandsuitgaven, leidde ertoe dat de kosten voor extra inspanningen door gemeenten ten laste gingen van het vrij besteedbare geld in het Gemeentefonds, terwijl de opbrengsten in termen van minder bijstandsgerechtigden of lagere bijstandsuitgaven direct terugvloeden naar het Rijk. Per saldo kostte goed beleid de gemeente dus geld en leverde het financieel niets op.

Omdat de bekostigingswijze van de bijstand niet voldeed vanuit het oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling, adviseerde de commissie om de bekostigingswijze te veranderen en te streven naar een vorm van budgettering. Op die manier zouden gemeenten niet meer in staat zijn om zelf invloed uit te oefenen op de hoogte van het budget. Voor de financiering werd een model voorgesteld, vergelijkbaar met het huidige objectief verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB. Het bijstandsbudget zou dan verdeeld worden op basis van objectieve (niet door gemeenten te beïnvloeden) factoren, zoals het aantal huishoudens in de gemeente met een laag inkomen, de werkgelegenheid en het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking. Bij het hanteren van een goed functionerend 'objectief verdeelmodel' ontvangen gemeenten die in vergelijkbare omstandigheden verkeren, een vergelijkbaar budget. Dit betekent dat een gemeente die op het gebied van het instroom- en uitstroombesluit bovengemiddeld presteert en zodoende lagere uitkeringslasten genereert, via het beschikbare budget wordt beloond. Anderzijds krijgt een vergelijkbare gemeente die op dit punt achterblijft, een (negatieve) financiële prikkel om die achterstand in te lopen.

De hierboven beschreven 'desincentive' in het Gemeentefonds is vanaf 1997 (tijdelijk) tenietgedaan door de maatstaf bijstandsontvangers niet meer gelijk te stellen aan het werkelijke aantal bijstandsontvangers, maar te bevriezen op het peiljaar 1995. In latere jaren is het peilmoment nog een paar keer bijgesteld. Besloten is om de bevroren maatstaf vanaf 2006 weer te "ontdooien" en dynamisch te maken i.e. mee te laten bewegen met het werkelijk aantal bijstandsgerechtigden. De argumentatie was dat met name de groeigemeenten onevenredig nadeel ondervonden van de bevroren maatstaf. En omdat inmiddels de WWB was ingevoerd, ondervonden de gemeenten ook al op een andere manier de financiële gevolgen van hun handelen, namelijk via de WWB.

De adviezen van de commissie Etty sloten naadloos aan bij de leer van New Public Management. New public management impliceert feitelijk het importeren van sturings- en beheersingsmechanismen uit het private domein in de publieke sector (Bordewijk en Klaassen, 2000).

Een belangrijk streven is om de aandacht van overheidsinstellingen te verleggen van het besturen van handelingen (met de daarvoor noodzakelijke gedetailleerde regelgeving) naar besturing van prestaties (en de daarbij behorende decentralisatie van bevoegdheden) (Groot en Van Helden, 1999).

3.4 Fonds werk en inkomen

In het Regeerakkoord van 1998 sprak het kabinet af om mede op basis van het rapport van de commissie Etty, de gelden voor de ABW en de re-integratie te bundelen in een Fonds voor Werk en Inkomen (FWI) en het gemeentelijk aandeel in de financiering te vergroten. Het FWI werd ingevoerd in 2001. Gemeenten werden voor 25% financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven. De Rijksoverheid vergoedde nog 75% van de uitkeringslasten op declaratiebasis. Voor de financiering van het eigen aandeel in de uitkeringslasten ontvingen de gemeenten een budget; het zogenoemde gebudgetteerde deel van de uitkeringslasten. Gemeenten die van het gebudgetteerde deel van de uitkeringslasten geld overhielden, mochten dat naar eigen inzicht besteden op het terrein van Werk en Bijstand. Doel was om gemeenten te stimuleren om door het verminderen van de instroom en het stimuleren van de uitstroom van cliënten, het beroep op bijstand te verminderen. De middelen voor het betalen van de bijstandsuitkeringen werden verstrekt in het zogenoemde inkomensdeel. In het werkdeel werden de geldstromen voor de gemeentelijke re-integratietaken, zoals op grond van de toenmalige Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) of de wet REA (Re-integratie arbeidsgehandicapten) gebundeld en ontschot beschikbaar gesteld.

De verdeling van de rijksbijdrage over de gemeentelijke uitkeringsbudgetten in het FWI vond deels plaats op basis van historische uitgaven en deels op basis van objectieve factoren, zoals de samenstelling van de bevolking en de arbeidsmarktsituatie ter plaatse. Het risico dat gemeenten tekort kwamen aan het gebudgetteerde deel van de uitkeringslasten, werd begrensd op 15% van het budget (dat op zijn beurt betrekking heeft op 25% van de feitelijke uitkeringslasten). Deze risicogrens werd verder gemaximeerd op vijftien gulden per inwoner. Dat was gedaan voor de gemeenten met een grote bijstandsdichtheid (aantal bijstandsgerechtigden als percentage van het totaal aantal inwoners).

3.5 Wet werk en bijstand

In 2004 werd de Wet werk en bijstand ingevoerd. Deze wet is nu nog van toepassing. De afspraken daarover werden gemaakt door het kabinet in 2002. In het Strategisch Akkoord (regeerakkoord) werd afgesproken om de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheden voor gemeenten voor de bijstand verder te vergroten. Er moest "één ongedifferentieerd, flexibel vrij besteedbaar re-integratiebudget komen en het financiële belang voor gemeenten om mensen uit de bijstand te halen, moest worden gemaximeerd". De contouren van de Wet werk en bijstand waren in 2001 feitelijk al uitgewerkt in een interdepartementaal onderzoek onder leiding van Ronald Gerritse (destijds Secretaris-Generaal op het Ministerie van SZW), dat zich richtte op de vormgeving van het arbeidsmarktbeleid en re-integratie naar regulier werk, waaronder bemiddeling, loonkosten-subsidies, gesubsidieerde arbeid, scholing en de daarbij behorende incentives (Aan de Slag 2001).

De WWB regelde meer beleidsmatige verantwoordelijkheden voor gemeenten. Die kunnen niet los worden gezien van de wijze van financiering. Daarom werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. Dat systeem is nu nog steeds van toepassing. Het Rijk verschaft hun daartoe een vast budget dat bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel. Het budget voor het inkomensdeel beweegt mee met de conjunctuur. Er is daarnaast een hardheidsclausule die aan een gemeente onder strenge voorwaarden de mogelijkheid biedt van een aanvulling op het toegekende budget.

Het besluit ging verder dan de aanbevelingen van de commissie Etty en het Fonds Werk en Inkomen. De WWB was naast het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten nadrukkelijk gericht op het vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De grotere financiële verantwoordelijkheid en de grotere beleidsvrijheid gingen dus hand in hand. In de WWB werd het bestaande systeem van bijstandsnormen en toeslagen gehandhaafd. Verder werd de regelgeving vereenvoudigd. Gemeenten kregen met de WWB een grote autonomie bij de invulling van de re-integratie. Via het werkdeel ontvingen gemeenten voortaan geld voor de re-integratie. Op voorwaarde dat het geld aan re-integratie wordt besteed, is het verder volledig vrij besteedbaar. De regelingen die de re-integratie regelden, de Wet inschakeling werkzoekenden en de regeling ID-banen kwamen met de invoering van de WWB te vervallen. Voorts vervielen de uitvoeringsvoorschriften, waaraan de gemeenten via de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften (de RAU) waren gebonden. Gemeenten bepaalden in het vervolg zelf de wijze waarop ze de wet uitvoerden. Daarnaast werden nog andere maatregelen genomen, zoals het omzetten van de verplichting om te veel betaalde uitkeringen terug te vorderen in een bevoegdheid om terug te vorderen, de mogelijkheid om te sanctioneren via een verlaging van de uitkering in plaats van bestuurlijke sancties en het verminderen van de rapportageverplichtingen aan het Rijk. Tot slot werden de taken van de Inspectie werk en inkomen (IWI) ingeperkt. Voorheen hield IWI toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering. Met de WWB kwam het toezicht op de doeltreffendheid te vervallen.

3.6 Inkomensdeel

Zoals aangegeven kan de grotere beleidsvrijheid binnen de WWB niet los worden gezien van de financiering. Gemeenten realiseren besparingen als ze hun prestaties verbeteren. Deze stimulans loopt via het inkomensdeel. Uitgangspunt is dat gemeenten jaarlijks een budget ontvangen, dat niet door de gemeenten zelf te beïnvloeden is. Gemeenten mogen elke euro die ze op de bijstandsuitkeringen besparen houden en vrij besteden. Daar hoeft aan het Rijk geen verantwoording over te worden afgelegd. Tekorten moeten gemeenten zelf betalen en komen ten laste van de eigen middelen van de gemeente. In bepaalde gevallen worden tekorten voor het meerdere boven de 10% gecompenseerd via de Incidentele aanvullende uitkering (IAU). Verderop in dit hoofdstuk gaan we nader in op de IAU.

Voor de vaststelling van de gemeentelijke budgetten wordt door het Rijk eerst het macrobudget vastgesteld. Dat is het geld dat voor alle gemeenten gezamenlijk beschikbaar is. Vervolgens wordt het macrobudget zoveel mogelijk op basis van het objectief verdeelmodel verdeeld over de gemeenten. Hierna gaan we eerst in op de wijze waarop het macrobudget wordt vastgesteld. Vervolgens gaan we in op de verdeling.

3.6.1 Macrobudget

Het macrobudget wordt in het kader van de WWB elk jaar opnieuw vastgesteld. Het uitgangspunt is dat het macrobudget toereikend is voor de voor dat jaar geraamde kosten van alle gemeenten gezamenlijk. Het macrobudget voor het begrotingsjaar (t) wordt geraamd in september van het daaraan voorafgaande jaar (t-1). Op basis daarvan krijgen gemeenten al in september t-1 hun voorlopige budgetten te horen. Het budget voor jaar t wordt definitief vastgesteld in september van jaar t.

De raming wordt gebaseerd op de volumeraming van het Centraal Planbureau (CPB), die voor een belangrijk deel afhankelijk is van de verwachte conjuncturele ontwikkeling. Ook wordt er in de raming rekening gehouden met de verwachte effecten van rijksbeleid. Als bijvoorbeeld de mogelijkheden om te handhaven worden verruimd, wordt rekening gehouden met een extra volumedaling.

Naast de volumecomponent heeft het macrobudget een prijscomponent. De basis voor de raming van de prijscomponent voor jaar t is de realisatie van de gemiddelde uitkering in jaar t-1. Deze realisatie wordt bepaald door de bijstandsuitgaven in t-1 te delen door het gerealiseerde bijstandsvolume t-1. De gemiddelde uitkering in jaar t-1 wordt vervolgens aangepast voor de loon- en prijsontwikkeling.

In het macrobudget zitten naast de middelen voor het betalen van de WWB-uitkeringen, de middelen voor de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 (gedeeltelijk)⁷. De macrobudgetten voor de verschillende regelingen worden afzonderlijk geraamd. Vervolgens worden deze macrobudgetten opgeteld en het geheel wordt over de gemeenten verdeeld. De gemeenten ontvangen dus één budget. De middelen voor de WWB zijn verreweg het omvangrijkst. We richten ons in deze rapportage alleen op de systematiek voor het bepalen van het WWB-deel.

Er zijn, zoals hierboven al aangegeven, verschillende momenten in het jaar waarop het macrobudget wordt herberekend en de daarvan afgeleide gemeentelijke budgetten bekend worden gemaakt:

1. In september t-1 worden de voorlopige budgetten bekend gemaakt op het gemeenteloket en ontvangen de gemeenten een beschikking. De budgetten zijn dan nog gebaseerd op het prijspeil van jaar t-1. De in september t-1 vastgestelde verdeling wordt ook toegepast bij de verdeling van het definitieve budget in september t.
2. In juni van jaar t worden de nadere voorlopige budgetten per gemeente gepubliceerd op het gemeenteloket.

⁷ IOAW: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; IOAZ: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen; Bbz 2004: Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004. In het inkomensdeel zitten Bbz-middelen voor zover deze uitkeringen betrekking hebben op levensonderhoud voor startende ondernemers.

Het macrobudget kan wijzigen vanwege de loon- en prijsontwikkeling, effecten rijksbeleid (voor zover nog niet bekend bij de bekendmaking van de voorlopige budgetten), nadere informatie over de gemeentelijke realisaties in jaar t-1 en conjuncturele ontwikkelingen. De realisaties in jaar t worden niet in de berekening van de nadere voorlopige budgetten meegenomen. Voor de verdeling wordt de in september t-1 vastgestelde verdeling gehanteerd. Deze wordt niet geactualiseerd.

3. In september van jaar t worden de definitieve budgetten bekend gemaakt op het gemeenteloket en ontvangen de gemeenten een beschikking. In de definitieve budgetten worden, voor zover daar sprake van is, de laatste actuele ontwikkelingen, zoals nieuw rijksbeleid verwerkt. Ook nu worden niet de reeds bekende realisaties in jaar t meegenomen. En de verdeling wordt ook niet bijgesteld. De verdeling is gelijk aan de verdeling die is toegepast bij de bekendmaking van de voorlopige budgetten in september t-1.

Zoals aangegeven is het uitgangspunt dat het macrobudget toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten gezamenlijk. Echter, bij de vaststelling van het definitieve macrobudget in september van het jaar t worden geen realisatiegegevens in jaar t betrokken. Op die manier is de uitvoering door gemeenten in het begrotingsjaar t niet van invloed op het macrobudget. Als gemeenten besparingen realiseren in het begrotingsjaar als gevolg van verbeterde prestaties, wordt het budget niet afgeroomd. Aan de andere kant, als gemeenten meer uitgeven dan verwacht, dan, wordt er op macroniveau geen extra geld beschikbaar gesteld. Bij de aanpassing in september van het lopende begrotingsjaar wordt wel de jaarlijkse aanpassing vanwege de loon- en prijsbijstelling verwerkt. Los van dat de uitvoeringseffecten in het begrotingsjaar niet worden doorberekend in het macrobudget, wordt er dus naar gestreefd dat het macrobudget zo veel mogelijk aansluit bij de werkelijke bijstandsuitgaven.

3.6.2 Verdeling

Bij de landelijke verdeling van het macrobudget inkomensdeel, maakt het Ministerie van SZW (zoveel mogelijk) gebruik van het zogenoemde objectief verdeelmodel. Met deze systematiek wordt aangesloten bij de systematiek die is ontwikkeld ten tijde van het interdepartementaal beleids-onderzoek (commissie Etty) en die werd toegepast voor de verdeling van het voor 25% gebudgetteerde inkomensdeel in het Fonds Werk en Inkomen. Door de jaren heen is veel onderzoek gedaan naar het objectief verdeelmodel. De ontwikkeling en het onderhoud van het verdeelmodel wordt uitbesteed door het Ministerie van SZW. Verschillende onderzoeksbureaus hebben zich hiermee in de afgelopen jaren bezig gehouden (m.n. de bureaus APE, SEO en SEOR). We gaan hierna eerst in op de wijze waarop het verdeelmodel is ontwikkeld. Daarna gaan we in op de wijze waarop het verdeelmodel wordt toegepast.

Kwantificeringsmethode

Met de toepassing van het objectief verdeelmodel wordt het gemeentelijk aandeel in het macrobudget vastgesteld op basis van variabelen die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven van de gemeente. Er worden alleen variabelen gebruikt waarvan de hoogte niet of niet direct door de gemeente is te beïnvloeden. Anders zouden de gemeenten zelfstandig in staat zijn om de hoogte van het budget te beïnvloeden. En dat is niet de bedoeling.

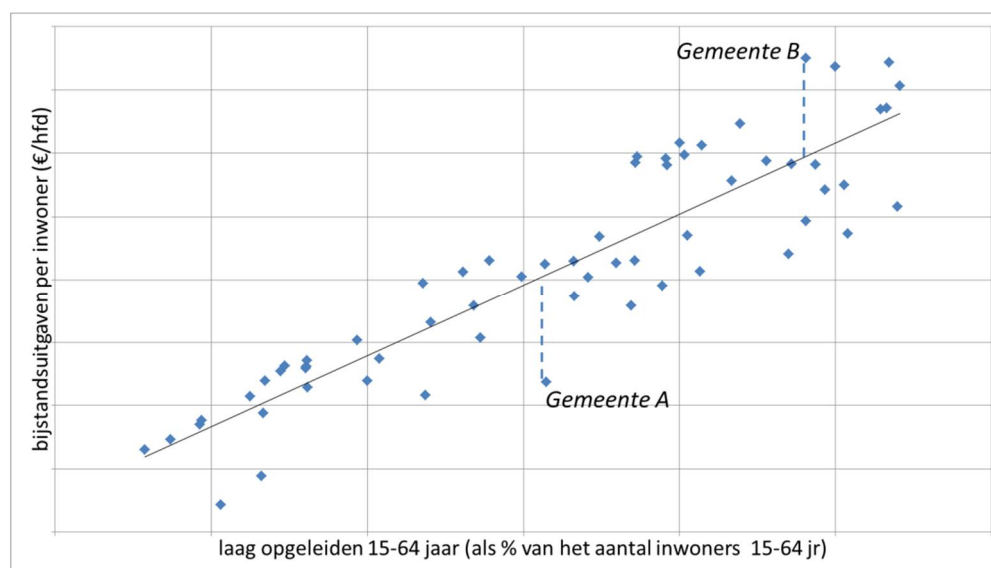
Daarom spreken we van een objectief verdeelmodel. Voorbeelden van gebruikte variabelen zijn de werkgelegenheid, het aantal alleenstaande ouders en het aantal allochtonen. Zo zullen de bijstandsuitgaven kleiner zijn, naarmate sprake is van een grotere werkgelegenheid. En het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering zal toenemen als het aantal eenoudergezinnen in de gemeente toeneemt. In het verlengde daarvan krijgen gemeenten met veel werkgelegenheid en weinig alleenstaande ouders relatief minder budget dan gemeenten met weinig werkgelegenheid en veel alleenstaande ouders.

De relatie tussen de verklarende factoren en de bijstandsuitgaven wordt geschat op basis van regressietechniek. Eerst wordt nagegaan welke factoren mogelijk allemaal van invloed zijn op de bijstandsuitgaven. Vervolgens wordt gezocht naar de mix van objectieve factoren die de bijstandsuitgaven het best verklaart.

Illustratie

De wijze waarop het objectief verdeelmodel wordt ontwikkeld, kan worden geïllustreerd aan de hand van een vereenvoudigd voorbeeld, waarbij wordt uitgegaan van de bijstandsuitgaven en één objectieve factor (% laag opgeleiden). In werkelijkheid gaat het uiteraard om het verband tussen de combinatie van alle in het model opgenomen variabelen en de bijstandsuitgaven. In de onderstaande grafiek staan de bijstandsuitgaven (per hoofd van de bevolking) en de objectieve verklarende kostenfactor opgenomen. In de grafiek is een puntenwolk zichtbaar. Elke punt geeft per gemeente aan hoe groot de kostenfactor 'laag opgeleiden' is en hoe groot de werkelijke bijstandsuitgaven per huishouden zijn.

Figuur 1: Illustratie verhouding tussen 'laag opgeleiden' en de 'bijstandsuitgaven per inwoner'



Uit de puntenwolk blijkt dat naarmate de verklarende variabele groter wordt, gemiddeld genomen ook de bijstandsuitgaven per hoofd omhoog gaan. Deze relatie kan worden geschat met verschillende regressiemethoden. De schatting leidt tot de in de grafiek opgenomen regressielijn.

We zien in de grafiek dat de werkelijke uitgaven voor gemeente A onder de regressielijn liggen en voor gemeente B boven de regressielijn. Het verschil tussen deze punten en de regressielijn bepaalt het zogenoemde onverklaarde deel. Deze verschillen worden toegerekend aan de voor gemeenten beïnvloedbare variabelen. Dat betekent dat volgens de theorie van het objectief verdeelmodel, de bovengemiddelde prestaties van gemeente A ertoe hebben geleid dat de werkelijke uitgaven (het historisch aandeel) lager zijn dan de met behulp van de regressielijn te berekenen uitgaven (het objectieve aandeel). Voor gemeente B geldt dat de werkelijke uitgaven hoger liggen dan de uitgaven die worden berekend op basis van de regressielijn. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de geleverde prestaties lager zijn dan gemiddeld.

Prikkelwerking

Gemeente A doet het in deze opstelling beter dan gemiddeld (beter dan de regressielijn) en gemeente B doet het slechter dan gemiddeld (slechter dan de regressielijn). Als we het bijstandsbudget verdelen op basis van de geschatte regressielijn, heeft gemeente A een overschot op het budget (de uitgaven zijn lager dan het budget) en gemeente B een tekort (uitgaven zijn hoger dan het budget). Het streven van de Rijksoverheid is erop gericht dat gemeente A de besparing vasthoudt en verder verhoogt door de prestaties nog verder te verbeteren. Gemeente B wordt gestimuleerd om het tekort omlaag te brengen en bij voorkeur om te zetten in een overschot. Hieruit kunnen we concluderen dat de prikkelwerking van de huidige systematiek is vormgegeven in de verdeelsystematiek. Zoals we hiervoor zagen is het uitgangspunt dat het macrobudget toereikend is. Hierna zullen we echter zien dat het macrobudget in de praktijk niet altijd gelijk is aan de werkelijke uitgaven.

Toepassing van het verdeelmodel

In het objectief verdeelmodel zitten dertien objectieve factoren of verdeelkenmerken. De verdeelkenmerken staan in de onderstaande tabel (grijs gearceerde gebied). In het model is ook een constante opgenomen (zie nummer 14). Tevens staat in het grijs gearceerde gebied het met behulp van de regressietechniek berekende gewicht.

Tabel 2: Overzicht verdeelkenmerken

	Gewicht	Waarde in Rotterdam	Totaal bedrag
Verdeelkenmerken			
Lage inkomens 15-64 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar met inkomen)	28,9	31,8	918,64
Eenouderhuishoudens 15-44 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar)	84,1	7,1	596,78
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (% van inwoners 15-64 jaar)	-25,6	6,0	-153,61
Totaal allochtonen 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)	4,1	49,5	203,47
Laag opgeleiden 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)	7,5	36,6	275,89
Huurwoningen (% van het totaal aantal woningen)	4,3	65,8	282,32
Regionaal klantenpotentieel (in % van het aantal inwoners)	1,8	230,4	403,95

	Gewicht	Waarde in Rotterdam	Totaal bedrag
Verdeelkenmerken			
Inwoners in stedelijk gebied (% van inwoners)	-1,9	96,9	-186,01
Werkzame beroepsbevolking op COROP ⁸ -niveau (% beroepsbev.)	-52,5	94,5	-4.957,59
Banen handel en horeca in COROP-regio (% van totaal aantal banen)	-20,3	19,4	-393,83
Procentuele banengroei in COROP-regio	-0,2	1,1	-0,22
Aantal banen in COROP-regio (% van totale beroepsbevolking)	-2,0	102,2	-204,47
Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei	-27,1	0,5	-14,61
Constante	5.044,3	1,0	5.044,26
Ex ante inperking			72,59
Correctie			-114,67
MAU			-15,48
Totaal budget per huishouden van 15-64 jaar			1.757,41

Voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners wordt het aandeel in het macrobudget volledig bepaald aan de hand van het verdeelmodel. Het grijs gearceerde gebied is voor alle objectief gebudgetteerde gemeenten van toepassing. We nemen het voorbeeld van Rotterdam. Berekend wordt het voorlopige WWB-budget per huishouden van 15 tot en met 64 jaar voor 2012. Voor elk verdeelkenmerk wordt eerst nagegaan wat de specifieke waarde is in Rotterdam. Uit de tabel blijkt bijvoorbeeld dat 49,5% van de bevolking van 15 tot en met 64 jaar allochtoon is en dat banengroei in het COROP-gebied (in dit geval het COROP-gebied Groot-Rijnmond) gelijk was aan 1,1%. Het peiljaar van de verdeelkenmerken ligt in de meeste gevallen twee jaar voor het jaar waarin het budget berekend wordt. In dit geval dus 2010. De gemeentelijke waarde van de constante is per definitie 1. Voor elke gemeente is de waarde gelijk aan 1. Als volgende stap worden de bedragen per verdeelkenmerk berekend door de gewichten te vermenigvuldigen met de waarden van de verdeelkenmerken.

⁸ Een COROP-gebied is een regionaal gebied binnen Nederland dat deel uitmaakt van de COROP-indeling. Deze indeling wordt gebruikt voor analytische doeleinden. De naam COROP komt van Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma. Dit was de naam van de commissie die in 1971 de indeling van Nederland in COROP-gebieden ontwierp. In totaal zijn er in Nederland 40 COROP-gebieden. Twee provincies (Flevoland en Utrecht) zijn elk in hun geheel één COROP-gebied, de overige zijn een gedeelte van één provincie en bestaan uit een aantal gemeenten.

Vervolgens wordt er nog een aantal aanvullende berekeningen gemaakt. Inhoudelijk wordt in paragraaf 3.7 toegelicht welke factoren daar verder in worden meegenomen en op welke wijze deze van invloed zijn op het bijstandsbudget. Eerst wordt nagegaan of sprake is van een ex ante inperking van het herverdeeeffect. Dat blijkt het geval voor Rotterdam. Het budget wordt daardoor verhoogd met €72,59.

De som van alle gemeentelijke aandelen in de verdeling moet uiteraard gelijk zijn aan 100%. Echter, bij de berekeningen tot nu toe tellen de aandelen niet op tot 100%. Daarom moeten de gemeentelijke aandelen worden gecorrigeerd. Deze bijstelling leidt voor Rotterdam tot een neerwaartse aanpassing van €114,67.

Tot slot draagt Rotterdam bij aan de financiering van de MAU-gemeenten. In totaal gaat er per huishouden van 15 tot en met 64 jaar €15,48 naar de MAU-gemeenten.

Het totaal van de bedragen telt voor Rotterdam op tot €1757,41 per huishouden van 15 tot en met 64 jaar. Dat bedrag, vermenigvuldigd met het totaal aantal huishoudens in deze leeftijdscategorie, leidt tot het totale budget voor de gemeente Rotterdam.

3.7 Dampers en vangnetten

Het objectief verdeelmodel geldt als uitgangspunt voor de verdeling. Om de risico's voor gemeenten binnen de perken te houden zijn de volgende instrumenten ontwikkeld:

- De ex ante aftopping: er geldt een verschil van maximaal 7,5% tussen het objectief bepaalde aandeel en het historische bepaalde aandeel.
- Kleine gemeenten (tot 25.000 inwoners) ontvangen het budget volledig op basis van het historisch aandeel. Middelgrote gemeenten (25.000-40.000) ontvangen het budget deels op basis van het historisch aandeel en deels op basis van het objectief verdeelmodel.
- Bij incidentele tekorten van 10% in enig jaar, kunnen gemeenten een incidentele aanvullende uitkering (IAU) aanvragen.
- Bij meerjarige tekorten als gevolg van een verdeelstoornis in het objectief verdeelmodel, kunnen gemeenten een meerjarige aanvullende uitkering (MAU) aanvragen.

Nu de werking van het huidige model in zijn totaliteit kort is toegelicht, gaan wij in de volgende paragrafen in op de werking van de bovengenoemde instrumenten en op de evaluatie van het model.

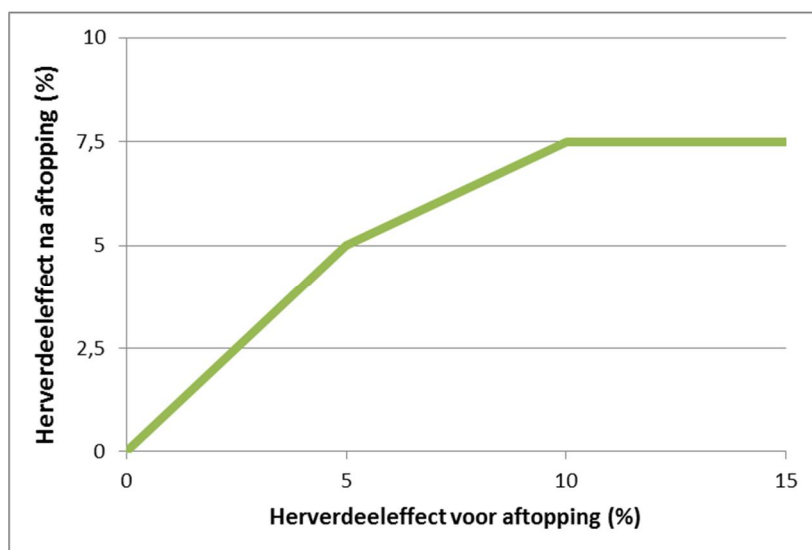
3.7.1 Ex ante aftopping

Omdat de introductie van een objectief verdeelmodel zou kunnen leiden tot grote verschillen in budgetaandelen voor gemeenten en hun (historische) uitgavenaandeel, is bij de invoering van de WWB besloten om deze herverdeeeffecten ex ante af te toppen. Op deze manier blijven de herverdeeeffecten voor gemeenten binnen 'redelijke' grenzen. Dat betekent dat bij de bepaling van het feitelijke budgetaandeel van een gemeente een bandbreedte wordt gehanteerd tussen het objectief bepaalde aandeel en het historisch bepaalde aandeel. De ex ante aftopping werkt vanaf 2006 als volgt. Herverdeeeffecten onder de 5% worden niet afgetopt.

Herverdeeleffecten tussen de 5% en de 10% worden evenredig afgetopt op een schaal die loopt van 5% tot 7,5%. Alle herverdeeleffecten boven de 10% worden afgetopt op 7,5% van het objectieve aandeel. Daardoor wijkt het toegekende budgetaandeel nooit meer dan 7,5% af van het historisch uitgavenaandeel. De ex ante aftopping geldt zowel voor gemeenten met negatieve als voor gemeenten met positieve herverdeeleffecten.

De onderstaande grafiek laat zien hoe de herverdeeleffecten ex ante worden afgetopt. Op de horizontale as staat de procentuele omvang van het herverdeeleffect bij toepassing van het objectief verdeelmodel. Op de verticale as staat de procentuele omvang van het herverdeeleffect na aftopping.

Figuur 2: Aftopping en herverdeeleffecten



Bron: Ministerie van SZW

We lichten de werking van de ex ante aftopping nader toe aan de hand van drie voorbeelden.

Voorbeeld A: Voor gemeente A wordt op basis van het objectief verdeelmodel een gemeentelijk aandeel berekend van 100⁹. Op basis van het historisch aandeel zou A 120 ontvangen. Het herverdeeleffect is dus 20%. Dat is meer dan 10%. Het herverdeeleffect wordt afgetopt op 7,5%. Met andere woorden, het afgetopte gemeentelijk aandeel van gemeente A is gelijk aan 112,5 (120 minus 7,5% van 100) in plaats van de objectief berekende 100.

Voorbeeld B: Op basis van het objectief verdeelmodel wordt voor gemeente B een gemeentelijk aandeel van 100 berekend. Het historisch aandeel is 93. Het verschil is dus 7%. Dat is tussen de 5% en 10%.

⁹ Omwille van de duidelijkheid noteren we voor de aandelen in deze drie voorbeelden kengetallen/indices i.p.v. percentages.

De helft van het verschil tussen 5% en 7% is 1% ofwel, het herverdeeeffect wordt met 1%-punt verlaagd van 7% naar 6%. Met andere woorden, gemeente B ontvangt in werkelijkheid 99 (93 plus 6) in plaats van de objectief berekende 100.

Voorbeeld C: Het objectief aandeel van gemeente C is 100. Het historisch berekende budget is aandeel is 97. Het verschil is 3%. Dat is minder dan 5%. Er wordt dus niet afgetopt. De gemeente ontvangt een budget op basis van het objectief aandeel van 100.

Geheel of gedeeltelijke verdeling op basis van de historische uitgaven

Gemeenten tot 25.000 inwoners ontvangen een budget volledig op basis van de historische uitgaven. Gemeenten met 25.000-40.000 inwoners ontvangen een budget gedeeltelijk op basis van de historische uitgaven en gedeeltelijk op basis van het objectief verdeelmodel. Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners ontvangen hun budget volledig op basis van het objectief verdeelmodel.

Uitgangspunt is dat de verdeling zoveel mogelijk plaatsvindt op basis van het objectief verdeelmodel. Verdeling op basis van een objectief verdeelmodel leidt er immers toe dat gemeenten (structurele) besparingen realiseren als ze hun prestaties (in verhouding tot andere gemeenten) duurzaam verbeteren. Het hanteren van het objectief verdeelmodel voor kleinere gemeenten heeft echter als belangrijk nadeel dat bij kleinere gemeenten relatief beperkte veranderingen kunnen leiden tot voor deze gemeenten grote uitschieters en grote herverdeeeffecten. De grenzen van de gemeentegrootteklassen zijn sinds de toepassing van het objectief verdeelmodel opgeschoven. In 2002 (bij het Fonds Werk en Inkomen) waren de grenzen nog 40.000 inwoners (kleine gemeenten) en 60.000 inwoners (grote gemeenten).

3.7.2 Incidentele aanvullende uitkering

Tussen het definitief toegekende budget van het inkomensdeel en de werkelijke uitgaven zal in de praktijk vaak een verschil ontstaan. Als er, ondanks de ex ante aftopping, toch sprake is van een tekort van meer dan 10% (het verschil tussen het ex ante afgetopte budget en de werkelijke uitgaven is meer dan 10%), heeft de gemeente de mogelijkheid een verzoek voor een aanvullende uitkering in te dienen bij de Toetsingscommissie WWB. De toetsingscommissie heeft tot taak een oordeel te vellen over de vraag of de tekortgemeente in het betreffende begrotingsjaar te maken heeft gehad met een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Voorts heeft de toetsingscommissie tot taak het toetsen van de vraag of de tekortgemeente verwijtbaar heeft gehandeld. De toetsingscommissie toetst derhalve op de volgende onderdelen:

- Is sprake van een budgettekort boven de eigenrisicodrempel WWB?
- Is er bij de tekortgemeente sprake van een uitzonderlijke situatie op de lokale arbeidsmarkt? Denk bijvoorbeeld aan de sluiting van een grote fabriek.
- Heeft de tekortgemeente verwijtbaar gehandeld? Met andere woorden: is de uitvoering rechtmatig en doeltreffend?

De hier beschreven aanpak betekent dat de gemeente niet automatisch een aanvullende uitkering ontvangt. Als de aanvullende uitkering wordt toegekend is deze gelijk aan het meerdere tekort boven de 10%.

Dat was een wezenlijke wijziging ten opzichte van de systematiek van aanvullende uitkeringen zoals geregeld binnen het Fonds Werk en Inkomen (zie hiervoor). Daarin had een gemeente zonder meer recht op een aanvullende uitkering zodra het budgettekort uitsteeg boven het plafond van het eigen risico.

Een tekortgemeente kan een verzoek tot aanvullende financiering over het begrotingsjaar indienen na afloop van dat jaar. De toetsingscommissie toetst en adviseert. De Minister van SZW beslist.

3.7.3 Meerjarige aanvullende uitkering

In 2009 werd de Meerjarige aanvullende uitkering (MAU) geïntroduceerd. Dat was een nieuw vangnet. De MAU is er op gericht om compensatie te bieden als gemeenten structurele tekorten ondervinden op het inkomensdeel als gevolg van onvolkomenheden in het verdeelmodel. Dat is anders dan de IAU. De IAU verstrekt een aanvullende uitkering als incidenteel sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Met de invoering van de MAU wilde de Staatssecretaris van SZW het draagvlak onder het verdeelmodel vergroten en de kritiek honoreren dat het onterecht was dat sommige gemeenten te maken hadden met een jaarlijks tekort, terwijl hun tekort mogelijk veroorzaakt werd door onvolkomenheden in het objectief verdeelmodel.

Gemeenten met een meerjarig tekort dat veroorzaakt wordt door een fout in het verdeelmodel, kunnen in aanmerking komen voor een Meerjarige aanvullende uitkering. Voorwaarde is dat voldaan wordt aan de referentie eis dat in de afgelopen drie jaar het tekort jaarlijks hoger was dan in een ministerieel besluit opgenomen percentages. De gemeente moet ook laten zien dat het te verwachten is dat het tekort in de komende jaren zal blijven bestaan. De MAU betreft een aanvraag voor jaarlijkse compensatie in een periode van drie jaar (het jaar van aanvraag plus de twee komende jaren). De aanvraag wordt getoetst door de Toetsingscommissie WWB. Voor het uitvoeren van de toets schakelt de toetsingscommissie de Inspectie SZW in. Zij gaan na in hoeverre er sprake is van onvolkomenheden in het verdeelmodel. Als het tekort niet alleen veroorzaakt wordt door verdeelstoornissen in het objectief verdeelmodel, moeten de gemeenten hun beleid en uitvoering verbeteren conform een door hunzelf opgesteld verbeterplan. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de mate waarin het tekort kan worden toegerekend aan de onvolkomenheden in het verdeelmodel en de hoogte van de werkelijke tekorten. De kosten voor de MAU worden via het macrobudget WWB gefinancierd door alle grote en middelgrote gemeenten (de gemeenten waarvoor het budget geheel of gedeeltelijk verdeeld wordt op basis van het objectief verdeelmodel). Bijkomend doel van de MAU is dat er meer inzicht ontstaat in de tekortkomingen in het verdeelmodel, zodat dat kan worden betrokken bij het onderhoudstraject.

Box: Herkenning van de relatie tussen prestaties en financieel resultaat

De prikkelwerking is erop gericht dat gemeenten financieel voordeel behalen als ze hun prestaties verbeteren en dat slechte prestaties resulteren in een financieel nadeel. In de praktijk wordt de relatie tussen de prestaties en het financieel resultaat helaas vaak onvoldoende herkend. De effectiviteit van de prikkel wordt daardoor negatief beïnvloed. De relatie tussen prestaties en het financieel resultaat wordt vaak onvoldoende herkend doordat:

- De prestaties moeten verbeteren in verhouding tot andere gemeenten. Als de prestaties in gelijke mate toenemen als in andere gemeenten, realiseert de gemeente geen financieel voordeel. Als de prestaties toenemen, maar ten opzichte van andere gemeenten achterblijven, gaat de gemeente er zelfs financieel op achteruit.
- Er worden in de verdeling allerlei correcties toegepast, waardoor het historisch aandeel medebepalend wordt voor het budget. Dat leidt ertoe dat besparingen als gevolg van goede prestaties geheel of gedeeltelijk worden afgeroomd.
- In de praktijk blijkt het lastig om het effect van beleid en uitvoering op het bijstandsvolume en het effect van autonome ontwikkelingen, zoals de conjunctuur en demografie, goed uit elkaar te houden. Soms worden volumedalingen toegewezen aan beleidsaanpassingen, terwijl feitelijk de conjunctuur de oorzaak was. Dat leidt dan niet tot een financieel voordeel, omdat de budgetten worden afgestemd op de conjuncturele situatie.
- De verdeling is gebaseerd op verdeelmaatstaven in het verleden (meestal van twee jaar terug). Dat kan ertoe leiden dat het budget niet in overeenstemming is met de actuele omstandigheden, waardoor de verhouding tussen de prestaties en de financiële uitkomsten onvoldoende wordt herkend.
- In de periode 2009-2011, leidde het Bestuursakkoord van 2007 ertoe dat er grote macrotekortingen ontstonden. Het te hoge of te lage macrobudget werkt via de verdeling door in de gemeentelijke budgetten. (Zie ook tabel 3 op pagina 41.)
- Geen enkel model zal in alle situaties leiden tot een ideale verdeling. Het kan dus voorkomen dat een gemeente meer of minder budget ontvangt dan op grond van een ideale verdeling zou worden toegekend. Het financieel resultaat is in die gemeenten niet volledig in overeenstemming met de gemeentelijke prestaties.

3.8 Werkdeel

Naast het inkomensdeel ontvangen gemeenten geld via het werkdeel¹⁰. Het werkdeel is bestemd voor re-integratie. Het is dus geoormerkt geld. Voor zover het gaat om re-integratie van burgers, is het geld in het werkdeel vrij besteedbaar. Binnen bepaalde marges mogen overschotten worden meegenomen naar het volgende jaar en mogen uitgaven worden gedaan ten laste van het budget in het komende jaar (reserveringsregeling). Buiten de reserveringsregeling moeten overschotten worden teruggestort aan het Rijk. Het Rijk stelt een macrobudget voor het werkdeel vast. Bij de invoering van de WWB was jaarlijks € 1,6 mld. beschikbaar. Er is in de afgelopen jaren fors op het budget bezuinigd. Op dit moment is er jaarlijks nog € 0,7 mld. beschikbaar (gemiddeld €2.200,- per WWB-er per jaar).

¹⁰ Het werkdeel wordt vanaf 2009 samen met de middelen voor volwasseneneducatie en inburgering ontschot aan de gemeenten beschikbaar gesteld in het zogenoemde participatiebudget. We beperken ons tot de bespreking van het werkdeel (aandeel SZW in het participatiebudget). We gaan verder niet in op het participatiebudget.

Het macrobudget voor het werkdeel wordt verdeeld op basis van behoefte. De verdeling is daarom gebaseerd op het aantal bijstandsonvangers in de gemeente. Naarmate er meer bijstandsonvangers zijn, ontvangt de gemeente meer geld. Daarnaast wordt bij de verdeling rekening gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt. In verband daarmee zijn in het verdeelmodel ook het aantal WW-ers, de omvang van de beroepsbevolking en de omvang van de laaggeschoolde werkloze beroepsbevolking opgenomen.

De vraag is hoe de opname van het aantal bijstandsonvangers in de verdeelsleutel zich verhoudt ten opzichte van de gewenste financiële prikkels in de WWB: meer bijstandsonvangers leiden tot meer budget en minder bijstandsonvangers leiden tot minder budget. Dat lijkt strijdig met het idee dat minder bijstandsonvangers juist tot financieel voordeel zouden moeten leiden en meer bijstandsonvangers tot financieel nadeel. Dat probleem wordt echter ondervangen doordat sprake is van een geormerkt budget. Bovendien behouden op deze manier gemeenten met relatief veel bijstandsonvangers de financiële mogelijkheden om het bijstandsvolume omlaag te brengen. Terwijl als het werkdeel niet mee zou groeien met een toename van het aantal bijstandsonvangers, de problemen extra groot zouden zijn, omdat dan ook de kans op tekorten op het re-integratiebudget zou toenemen.

3.9 Uitvoeringskosten

Gemeenten betalen de kosten voor uitvoering van de bijstand vanuit de algemene middelen, daarom wordt daar in de verdeling van het Gemeentefonds ook rekening mee gehouden. Het Gemeentefonds is opgebouwd uit zogenoemde clusters. De middelen in het Gemeentefonds zijn voor gemeenten vrij besteedbaar. Het staat gemeenten vrij om meer of minder geld voor de uitvoering beschikbaar te stellen dan er in het cluster W&I aanwezig is.

Hiervoor is al ingegaan op de mogelijke desincentive in het Gemeentefonds voor de uitvoeringskosten WWB doordat het uitvoeringsbudget voor een gemeente meebeweegt met het uitkeringsvolume. De mogelijke desincentive in het Gemeentefonds is vanaf 1997 (tijdelijk) tenietgedaan door de maatstaf bijstandsonvangers niet meer gelijk te stellen aan het werkelijke aantal bijstandsonvangers, maar te bevriezen op het peiljaar 1995. De verdeling van het geld voor de uitvoering WWB probeert zoveel mogelijk aan te sluiten bij de werkelijke uitvoeringskosten van de gemeenten.

Met de invoering van de WWB is de verdeling van de uitvoeringskosten, die plaats vond mede op basis van het vastgezette gemiddelde van de bijstandsvolumes in de jaren ultimo 1995, 1996 en 1997, opnieuw gewijzigd. De verwachting was dat de budgettering van het inkomensdeel zou leiden tot voldoende stimulans. In het licht daarvan is besloten om de middelen voor de uitvoeringskosten in het Gemeentefonds weer te laten meebewegen met de ontwikkeling van de bijstandsvolumina.

Het totaal beschikbare budget voor uitvoeringskosten wordt verdeeld op basis van verdeelfactoren. De omvang van het cluster W&I voor een individuele gemeente is afhankelijk van factoren zoals het aantal bijstandsgerechtigden, het aantal inwoners en het aantal inwoners met een laag inkomen. Zo neemt de omvang van het budget W&I toe bij een toename van het aantal bijstandsgerechtigden en daalt deze bij een afname van het aantal bijstandsgerechtigden.

3.10 Bestuursakkoord 2007

In het Bestuursakkoord van 2007 maakten het Rijk en de VNG afspraken over de vaststelling van het macrobudget inkomensdeel. Tot dan toe werd het macrobudget in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar bepaald. Daarin werden de actuele gegevens over de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume van dat moment meegenomen. Tijdens het begrotingsjaar in september werd het macrobudget bijgesteld op basis van de meest actuele inzichten in de werkloosheidsontwikkeling.

Door deze systematiek worden besparingen die gemeenten hebben gerealiseerd door goed beleid na één jaar op macroniveau afgeroomd. Dat komt doordat in de raming de feitelijke ontwikkeling van het bijstandsvolume in het voorgaande jaar wordt meegenomen. Gemeenten pleitten ervoor dat eventuele besparingen niet meer direct werden afgeroomd en dat ze deze op macroniveau langer mochten behouden. Daarnaast leiden de jaarlijkse bijstellingen tot lastig te voorspellen schommelingen in het bijstandsbudget. Daarom is in het Bestuursakkoord 2007 afgesproken om de berekeningssystematiek van het macrobudget inkomensdeel WWB aan te passen, zodat de stabiliteit van de gemeentelijke financiële perspectieven zou worden bevorderd.

Het macrobudget werd voor de periode 2008-2011 vastgezet. Afgesproken werd dat het I-deel zou worden vastgezet op basis van de meerjarenraming van het Centraal Planbureau. Alleen wanneer de conjunctuur buiten een bepaalde bandbreedte zou komen, zou het macrobudget tussentijds worden gecorrigeerd. Het macrobudget zou jaarlijks wel gecorrigeerd worden voor de loon- en prijsontwikkeling en (wijzigingen in de) effecten van rijksbeleid. Deze afspraak gold 'in voor- en tegenspoed'.

Toen de afspraken werden gemaakt, ging het economisch voorspoedig. Het bijstandsvolume ging jaarlijks fors omlaag. De algemene verwachting op dat moment was dat ook in de komende jaren de gemeenten in staat zouden zijn om het bijstandsvolume fors omlaag te krijgen. Kabinet en VNG spraken de ambitie af om het bijstandsvolume met 75.000 te verlagen in de periode tot en met 2011. De gemeenten zouden op deze manier geld overhouden op het macrobudget inkomensdeel. In het Bestuursakkoord was eveneens afgesproken dat de besparingen zouden worden ingezet op het terrein van werk en inkomen.

In 2008 lukte het nog om een daling te realiseren. Maar vanaf 2009 keerde het tij. Het volume ging vanaf dat jaar, als gevolg van de economische crisis, jaarlijks fors omhoog. In plaats van een daling van 75.000 was in 2011 een stijging met 51.000 uitkeringen gerealiseerd. Het macrobudget was vanaf 2009 niet meer voldoende om de totale bijstandsuitgaven te compenseren. Er ontstonden jaarlijkse macrotekortingen. Die vertaalden zich door naar tekorten bij veel gemeenten. Rijk en VNG hadden afgesproken dat de aanpassingen in de vaststellingssystematiek voor het inkomensdeel golden in voor- en tegenspoed. De tekorten vanaf 2009 werden daarom niet gecompenseerd. Tekorten van gemeenten in die jaren ontstonden dus voor een belangrijk deel door het tekortschietende macrobudget als gevolg van de afspraken die waren gemaakt in het Bestuursakkoord 2007.

Tabel 3: Macrobudgetten inkomensdeel versus uitgaven 2004-2011

Mln. €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ¹¹
Budget	4.616	4.565	4.190	3.944	3.855	3.863	4.056	4.041
Netto uitgaven ¹²	4.312	4.331	4.179	3.914	3.786	3.971	4.425	4.716
Saldo	304	233	11	30	70	-108	-369	-675
% saldo	6,6%	5,1%	0,3%	0,8%	1,8%	-2,4%	-8,5%	-16,7%

In de tabel staan de jaarlijkse macrobudgetten inkomensdeel en de netto macro-uitgaven inkomensdeel van de gemeenten. Het verschil tussen het budget en de netto uitgaven is af te lezen in de rij 'saldo'. Daaruit blijkt dat de gemeenten van 2004 tot en met 2008 op macroniveau per saldo een overschot hadden op het inkomensdeel. Deze bedragen hoefden conform de systematiek van het inkomensdeel niet terug betaald te worden aan het Rijk en waren voor de gemeenten vrij besteedbaar. In de jaren daarna hadden de gemeenten een macrotekort, dat opliep van € 108 mln. in 2009 tot € 675 mln. in 2011. Conform de afspraken in het Bestuursakkoord zijn deze bedragen niet door het Rijk gecompenseerd. De gemeenten hebben zelf, vanuit de eigen middelen, gezorgd voor financiële dekking. In de laatste rij staat het saldo als percentage van het beschikbare macrobudget.

3.11 Resultaten van de WWB

In 2007 is de WWB geëvalueerd (Bosselaar 2007). Uit de evaluatie blijkt dat de WWB een duidelijke cultuurwijziging heeft teweeggebracht bij gemeenten in de richting van werk boven uitkering. Er is groot draagvlak voor de decentralisatie. De doelen van de wet zijn in belangrijke mate gehaald, mede door het financiële voordeel dat gemeenten konden behalen door het aantal bijstandsgerechtigden omlaag te brengen. Het volume bijstandsgerechtigde huishoudens is ultimo 2006 met 10 procent gedaald ten opzichte van 2003. Ook daarna bleef het volume dalen tot 2008. Op het laagste niveau waren er 292.000 WWB-uitkeringen. Na 2008 nam het volume weer toe als gevolg van de economische crisis. De WWB sec leidde cumulatief ultimo 2006 t.o.v. 2003 (de in de evaluatie onderzochte periode) tot een daling van het bijstandsvolume met 4%.

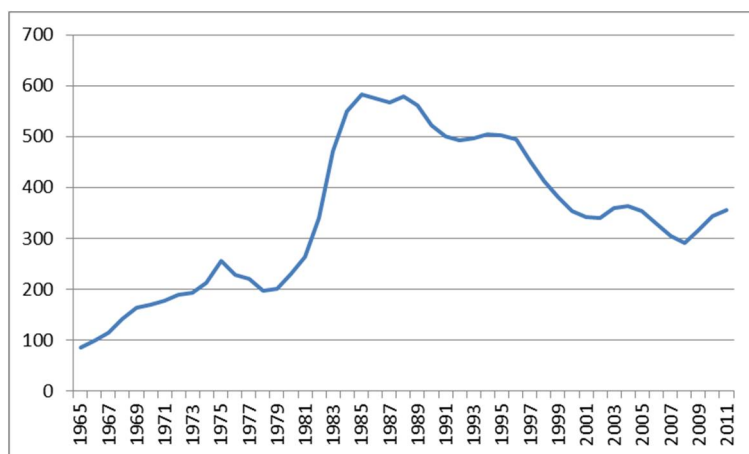
In meerdere onderzoeken is nagegaan wat het effect van de financiële prikkel is op het bijstandsvolume (zie bv Van Es 2010). Het betreft zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek. Vastgesteld kan worden dat de prikkel in de WWB geleid heeft tot minder bijstandsgerechtigden. Volgens het kwalitatief onderzoek heeft de prikkel vooral geleid tot minder instroom. Opvallend is dan ook dat kwantitatief onderzoek (zie Stegeman en Van Vuren 2006 en Van Es 2010) leidt tot de conclusie dat het lagere volume vooral is toe te rekenen aan een hogere uitstroom.

¹¹ De cijfers in 2011 zijn nog voorlopig. Ze zijn nog gebaseerd op de beelden van de uitvoering en niet op de definitieve verantwoordingen van gemeenten over 2011.

¹² Saldo van gemeentelijke uitgaven en terugontvangsten op het inkomensdeel. Het gaat met name om betaalde bijstandsuitkeringen en terugontvangen bijstandsuitkeringen.

Uit onderzoek van het CPB (Van Es 2010) blijkt dat het beroep op de bijstand met circa 8% is afgenomen door de budgettering en decentralisering van de bijstand naar gemeenten. Dit komt door een toename van de uitstroom met ongeveer 3%-punt. Het effect van de WWB is driekwart (ofwel 6%) van het totale effect, omdat de bijstand al voor een kwart was gedecentraliseerd voor de invoering van de WWB.

Figuur 3: Ontwikkeling volume bijstandsgerechtigden 1965-2011



In de bovenstaande grafiek is het aantal bijstandsgerechtigden opgenomen vanaf de invoering van de bijstandswet in de jaren 60. Uit de grafiek blijkt dat het aantal uitkeringen drastisch toenam in de jaren 80. In 1985 werden er 583.000 bijstandsuitkeringen verstrekt. Vanaf de jaren 90 is sprake van een trendmatige daling van het bijstandsvolume. Vooral in de tweede helft van de jaren negentig daalde het volume fors. Een belangrijke verklaring waren de gesubsidieerde banen die met name in die tijd gecreëerd werden. Daarnaast was de uitvoering van de bijstand in die jaren steeds meer gericht op re-integratie. De daling in de jaren werd ook verklaard door een economisch gunstig tij. De daling in de jaren na de invoering van de WWB was mede, zoals hiervoor aangegeven, het gevolg van het effect van de WWB. Ook in deze periode zat het economisch tij mee. Maar tegelijkertijd met de daling van het bijstandsvolume werden in die periode ook de gesubsidieerde banen afgebouwd. Sinds 2008 neemt het bijstandsvolume weer toe. Een belangrijke oorzaak is de economische crisis. Maar daarnaast zijn ook de werknemersverzekeringen in de afgelopen jaren aangescherpt. Dat leidt eveneens tot een opwaartse druk op het bijstandsvolume.

3.12 Conclusie

De huidige Wet werk en bijstand heeft een lange aanloop gehad. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw bleek dat het systeem van centraal administratief-juridische sturing gecombineerd met een declaratiesystematiek voor de bijstandsuitgaven niet (meer) voldeed. Naar aanleiding daarvan maakten het kabinet en de VNG afspraken met elkaar over onder andere een vereenvoudiging van de regelgeving, een meer activerende werking van de Algemene bijstandswet en de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten.

De commissie Financieringssysteem Abw adviseerde in 1996 om het financieel belang van de gemeenten te vergroten en deed de suggestie om het bijstandsbudget te verdelen met behulp van een objectief verdeelmodel, vergelijkbaar met de huidige systematiek. In 2001 werden de gemeenten voor 25% financieel verantwoordelijk voor de bijstand. In 2004 kwam er een nieuwe bijstandswet: de huidige WWB. De gemeenten werden volledig financieel verantwoordelijk. Daarnaast werd de beleidsvrijheid van gemeenten fors verruimd. Oude regelingen, zoals de regeling voor de Instroom- /Doorstroombanen en de Wet inschakeling werkzoekenden vervielen. Daarvoor in de plaats kregen de gemeenten een jaarlijks vast geormerkt re-integratiebudget (Werkdeel). Voor zover het gaat om re-integratie van burgers is dit budget vrij besteedbaar. De financiële prikkel, gericht op zo laag mogelijke bijstandsuitgaven, loopt via het budget inkomensdeel. Gemeenten mogen een financieel voordeel als gevolg van lagere bijstandsuitgaven volledig houden, terwijl een financieel nadeel ten laste gaat van de eigen middelen. De evaluatie van de WWB in 2007 wees uit dat de WWB geleid heeft tot minder mensen in de bijstand en lagere bijstandsuitgaven. Het Centraal Planbureau (CPB) kwam in 2010 tot vergelijkbare conclusies.

4. Beoordelingscriteria

4.1 Inleiding

Het doel van fase 1 van de verkenning is om inzicht te verkrijgen in de verbetermogelijkheden van het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel en daarnaast enkele alternatieve modellen te selecteren die in de volgende fase van de verkenning nader kunnen worden uitgewerkt. De beoordeling van de modellen vindt plaats aan de hand van beoordelingscriteria. Het belangrijkste criterium is de prikkelwerking. De te onderzoeken verbeteringen aan het huidige model en de alternatieven moeten leiden tot een betere prikkelwerking, gericht op duurzaam lagere bijstandsuitgaven. Lagere bijstandsuitgaven en een lagere bijstandsafhankelijkheid zijn noodzakelijk met het oog op toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen (ontgroening en vergrijzing) waarbij de arbeidsparticipatie moet worden bevorderd, mede met het oog op de huidige financiële situatie van het Rijk en het handhaven van het toekomstige draagvlak onder de sociale zekerheid.

Bij de evaluatie van het verdeelmodel in 2008 (Berkhout 2008) zijn de eerder geformuleerde beoordelingscriteria uitgebreid geanalyseerd en nader uitgewerkt. Deze set met acht criteria is gericht op de beoordeling van het huidige verdeelmodel en heeft een overwegend modeltechnische invalshoek. Dezelfde criteria worden in de praktijk echter ook toegepast voor een meer bestuurlijke beoordeling. In de praktijk lopen deze perspectieven van waaruit de beoordelingscriteria worden toegepast, bestuurlijk of modeltechnisch, dan ook door elkaar heen. In dit hoofdstuk zullen we de set criteria herformuleren, zodanig dat ze breder, niet alleen op modellen van de huidige soort, toepasbaar zijn. Tevens zullen we ze zo herformuleren dat de definities van de criteria veel minder gevoelig zijn voor het perspectief van waaruit ze beoordeeld worden.

4.1.1 Leeswijzer

Hierna gaan we eerst na hoe door gemeenten tegen de huidige criteria wordt aangekeken en hoe ze worden gewaardeerd. Tevens geven we aan welke nieuwe of alternatieve criteria in de interviews en groeps gesprekken zijn aangedragen. Het zal blijken dat de huidige set criteria omvangrijk en ingewikkeld is. Daarom stellen wij voor om een beperktere en concretere set criteria te hanteren. Deze set nieuw geformuleerde criteria vormt de basis voor het beoordelingskader waarmee we het huidige model en de mogelijke alternatieven zullen vergelijken en beoordelen.

4.2 De huidige criteria

In de interviews en in de groepsbijeenkomst zijn we nagegaan hoe de huidige criteria gezien en gewaardeerd worden en welke andere criteria relevant zouden kunnen zijn. In 2008 is het verdeelmodel WWB geëvalueerd (Berkhout 2008). Toen zijn de volgende acht criteria nader uitgewerkt:

- Plausibiliteit van de verdeelkenmerken
- Plausibiliteit van de herverdeeeffecten
- Omvang herverdeeeffecten acceptabel

- Niet-beïnvloedbare factoren
- Stabiliteit
- Actualiteit
- Transparantie
- Bestand tegen gemeentelijke herindelingen

In de interviews en groepsbijeenkomsten zijn deze criteria besproken en beoordeeld en zijn diverse nieuwe criteria meegegeven. De nieuw genoemde criteria kunnen als volgt worden samengevat:

- Prikkelwerking (in plaats van niet-beïnvloedbare factoren)
- De berekende budgetten hebben een zekere voorspelbaarheid
- Praktische uitvoerbaarheid
- Reproduceerbaarheid van de modelschattingen (let op: het gaat daarbij niet om reproduceerbaarheid van de budgetberekeningen)
- De prikkel mag niet leiden tot ongewenst afwentelgedrag
- Een beperkt aantal variabelen in het verdeelmodel
- Rechtvaardigheid

We onderscheiden bij de toepassing van de criteria op het verdeelmodel twee perspectieven:

- a) Het modeltechnische perspectief: dit is de invalshoek van de onderzoeker of modelbouwer. Het perspectief is vooral gericht op de logica en plausibiliteit van het objectief verdeelmodel, de keuze van verdeelkenmerken en de schattingsmethode. Belangrijk is dat de onderzoekers of de modelbouwers vaak op zoek zijn naar criteria die hen helpen bij het onderzoek naar verbeteringen aan het model.
- b) Het bestuurlijk perspectief: daarbij gaat het om de invalshoek van de gemeentelijke bestuurders en het bestuurlijk draagvlak. Voorop staat daarbij hoe de werking van het gehele systeem ervaren wordt en in welke mate het systeem het vertrouwen van de belanghebbenden heeft. Daarbij zullen ook andere zaken een rol spelen, zoals het moment waarop de budgetten worden vastgesteld, de manier waarop gecommuniceerd wordt en de manier waarop uitkomsten worden gepresenteerd.

Een voorbeeld van het verschil in perspectief is de beoordeling van het herverdeeleeffect. Het herverdeeleeffect wordt gedefinieerd als het verschil tussen het historisch en het objectief budgetaandeel. Bij een modeltechnische beoordeling kan alleen gebruik gemaakt worden van de beschikbare data. Die liggen natuurlijk altijd in het verleden. Voor gemeenten is het herverdeeleeffect niet veel meer dan een theoretisch concept. Voor gemeenten is het belangrijker hoe het verschil tussen de werkelijke uitgaven en het feitelijke budget eruit ziet. We zien in de praktijk waarin gediscussieerd wordt over de uitkomsten van het verdeelmodel veel verwarring.

Als het gaat over het herverdeeleffect, hebben de gemeenten vaak de feitelijke overschotten en/of tekorten voor ogen, terwijl de onderzoekers het hebben over het herverdeeleffect conform de feitelijke definitie.

We gaan hierna in op de tijdens de evaluatie nader uitgewerkte beoordelingscriteria. We geven telkens eerst een meer technische, inhoudelijke beschrijving. Daarna geven we aan hoe de gemeenten aankijken tegen de criteria. En tot slot geven we bij elk criterium onze eigen opvattingen.

4.2.1 Plausibiliteit van de verdeelkenmerken

Bij de plausibiliteit van de verdeelkenmerken gaat het om de vraag of er een logisch verband bestaat tussen de verdeelkenmerken en de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van een gemeente. Zowel de verdeelkenmerken zelf als de richting van de relatie moet logisch zijn. Het verband tussen het budget en de verdeelkenmerken wordt onderzocht op basis van econometrische methoden en technieken. De vraag of er een logisch verband is, is afhankelijk van het perspectief van waaruit de vraag wordt gesteld. Vanuit modeltechnisch oogpunt gaat het vooral om de significantie van het verband tussen de maatstaven. Vanuit bestuurlijk perspectief gaat het er vooral om of het logisch aanvoelt. De econometrisch gevonden relaties hoeven voor het gevoel niet altijd logisch te zijn. Sommige variabelen ontbreken, terwijl de verwachting was dat ze wel in het model zouden zitten (bijvoorbeeld de niet-westerse allochtonen of het binnen de gemeente beschikbaar hebben van een zorginstelling met veel mensen met recht op bijstand). Sommige variabelen zitten in het model, maar het teken van het gewicht (plus of min) is anders dan verwacht (bijvoorbeeld stedelijkheid; verwacht wordt een plus, maar het gewicht heeft een min als teken). En sommige variabelen hebben een groter of juist kleiner gewicht dan verwacht. Zo is de invloed van het aantal alleenstaande ouders in vergelijking met de invloed van het aantal werkenden als percentage van de totale beroepsbevolking, zeer beperkt, terwijl je zou kunnen verwachten dat de invloed aanzienlijk is.

We werken het voorbeeld van de niet-westerse allochtonen nader uit. Verschillende gemeenten stellen terecht dat de bijstandskans van niet-westerse allochtonen hoger is dan van de totale groep allochtonen. Zij vragen zich daarom af waarom in plaats van de groep totale allochtonen niet de groep niet-westerse allochtonen als verdeelmaatstaf is opgenomen. Het antwoord is dat econometrisch onderzoek op landelijk niveau daar geen directe aanleiding voor geeft. Desondanks kan er wel een inhoudelijke relatie zijn, bijvoorbeeld omdat het aandeel niet-westerse allochtonen is gecorreleerd met het opleidingsniveau. Het effect wordt dan weliswaar gemeten, maar zit dan impliciet besloten in het gemeten effect van het opleidingsniveau. Om inzicht te krijgen in waarom sommige variabelen ondanks een schijnbaar logisch verband niet correleren met de bijstandsuitgaven en dus niet worden opgenomen, zijn nadere analyses van dergelijke relaties nodig.

Gemeenten vinden de plausibiliteit van de verdeelkenmerken een belangrijk criterium. Ze willen het verdeelmodel goed begrijpen, om te kunnen beoordelen of en waarom het budget dat ze ontvangen in overeenstemming is met hun prestatieniveau. Bij veel gemeenten leven twijfels bij de plausibiliteit van de verdeelkenmerken.

Ook hebben veel gemeenten het gevoel dat ze jaarlijks te weinig budget krijgen, omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met bepaalde niet-beïnvloedbare omstandigheden. Dat uit zich in een groot aantal ideeën en suggesties van gemeenten voor aanvullende of alternatieve verdeelkenmerken voor het huidige model. In het hoofdstuk over de verbetermogelijkheden aan het huidige model, gaan we daar uitgebreid op in.

De plausibiliteit van de verdeelkenmerken is een belangrijk beoordelingscriterium, omdat het belangrijk is dat gemeenten er vertrouwen in hebben dat hun budget op een eerlijke en objectieve wijze is bepaald. Het model moet daarom op een wetenschappelijk verantwoorde manier zijn vastgesteld. Dat maakt het model het minst kwetsbaar voor kritiek en levert in onze ogen de beste bijdrage aan het draagvlak. Dit wordt bevestigd in de literatuur (zie bijvoorbeeld Allers 2005). Het is de taak van de onderzoekers en het Ministerie van SZW om de gemeenten, goed gemotiveerd, te overtuigen van de kwaliteit van de werking van het verdeelmodel.

De plausibiliteit vanuit modeltechnisch perspectief is volgens ons een belangrijk criterium. Ons inziens gaat een wetenschappelijk verantwoorde manier verder dan alleen de constatering of een variabele wel of niet significant is en draagt die op termijn ook bij aan het noodzakelijk draagvlak. Als er sprake is van uitkomsten die op basis van econometrische gronden legitiem zijn, maar die niet stroken met de inhoudelijke verwachting, dan zou er een nadere analyse moeten plaatsvinden om te laten zien dat de gevonden relaties inhoudelijk juist en verklaarbaar zijn.

4.2.2 Plausibiliteit van de herverdeeeffecten

Bij dit criterium moeten de herverdeeeffecten plausibel zijn. Het herverdeeeffect wordt gedefinieerd als het verschil tussen het objectief en het historisch budgetaandeel (Berkhout 2008). De herverdeeeffecten zijn plausibel als ze in overeenstemming zijn met de geleverde prestaties door gemeenten. Bij de geleverde prestaties gaat het om de prestaties als gevolg van beleid en uitvoering. Bij bovengemiddelde prestaties zou sprake moeten zijn van een positief herverdeeeffect. Bij benedengemiddelde prestaties zou sprake moeten zijn van een negatief herverdeeeffect.

Gemeenten vinden dit een belangrijk criterium. Zij identificeren de herverdeeeffecten vaak met het saldo op het inkomensdeel (overschot of tekort). Ook zijn we in onze interviews gemeenten tegen gekomen die bij de term herverdeeeffect de associatie hebben met de verandering van het ene naar het andere jaar in het gemeentelijk budget. Feitelijk is dat niet juist. In de praktijk leidt dat in discussies over het verdeelmodel – bijvoorbeeld tussen vertegenwoordigers van gemeenten en onderzoekers - tot verwarring. De onderzoekers hebben het over het verschil tussen het objectief en het historisch budgetaandeel. De gemeenten denken bij het herverdeeeffect aan de overschotten of tekorten of de budgetverandering van het ene naar het ander jaar.

Gemeenten willen dat het saldo op het inkomensdeel in overeenstemming is met de geleverde prestaties. Dat strookt met het rechtvaardigheidsgevoel. Gemeenten die slechter dan gemiddeld presteren hebben een tekort. Gemeenten die bovengemiddeld presteren hebben een overschot op het inkomensdeel. De prestaties zijn in de praktijk echter niet hard meetbaar. En het is moeilijk om de prestaties ten opzichte van andere gemeenten vast te stellen. Gemeenten met juist een tekort op het inkomensdeel laten het meest van zich horen.

Zij herkennen niet altijd dat hun prestaties benedengemiddeld zijn, omdat ze zich hard inspinnen om hun bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te houden. Het komt nogal eens voor dat de oorzaak dan het eerst wordt gezocht bij de kwaliteit van het verdeelmodel.

De plausibiliteit van de herverdeeeffecten is volgens ons een van de belangrijkste criteria. De werkelijke saldi zijn voor de gemeenten interessanter dan de herverdeeeffecten. Die bepalen immers feitelijk hoeveel geld gemeenten overhouden of tekort komen. Echter, bij de toepassing van het verdeelmodel is niet aan te geven of het model leidt tot plausibele overschotten en tekorten. Er kan immers niet in de toekomst worden gekeken. Er moet noodgedwongen gebruik worden gemaakt van een ander criterium, te weten het huidige criterium 'plausibiliteit van de herverdeeeffecten'. Feitelijk fungeren de herverdeeeffecten als voorspellers van de saldi op het inkomensdeel.

Achteraf kan wel worden vastgesteld of de saldi op het inkomensdeel in overeenstemming zijn met de herverdeeeffecten. Ons is niet bekend of in het verleden dergelijk onderzoek is uitgevoerd. Wij vinden het wel aan te bevelen om bij de verbetering van het huidig model dit soort onderzoeken uit te voeren en daarbij mede de verhouding tussen de herverdeeeffecten en de saldi op het inkomensdeel te betrekken.

De plausibiliteit van de herverdeeeffecten is moeilijk vast te stellen. In 2008 voerden APE en Cebeon een plausibiliteitsonderzoek uit (zie het volgende hoofdstuk). Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken kon geen eenduidige conclusie over de plausibiliteit van de herverdeeeffecten worden getrokken.

Doordat er onzekerheid is over de plausibiliteit van de herverdeeeffecten is de focus sterk komen te liggen op de zogenoemde 'verdelende werking' van het model (zie bijvoorbeeld De Groot, 2009). Onder de verdelende werking wordt verstaan de mate waarin de objectieve factoren de bijstandsuitgaven verklaren (de R-kwadraat). Dat komt erop neer dat de herverdeeeffecten gemiddeld zo klein mogelijk zijn. Feitelijk is de verdelende werking geen beoordelingscriterium en zou dat in onze ogen ook niet moeten zijn. We ontkomen er echter niet aan in de huidige systematiek om een oordeel te hebben over de verdelende werking. De huidige methodiek is namelijk feitelijk gericht op het minimaliseren van de herverdeeeffecten (multiple regressieanalyse). Voorkomen moet worden dat koste-wat-het-kost het gemiddelde herverdeeeffect geminimaliseerd wordt c.q. de verdelende werking verbeterd wordt. Feitelijk zijn we dan immers bezig om de budgetten zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de werkelijke kosten, terwijl het juist de bedoeling is om het budget onafhankelijk te maken van de werkelijke kosten.

4.2.3 Acceptabele herverdeeeffecten

De omvang van de herverdeeeffecten moet 'acceptabel' zijn. De vraag wat acceptabel is en wat niet, is in wezen een bestuurlijke beslissing. In het verlengde daarvan ligt de vraag of het herverdeeeffect gemaximeerd moet worden en zo ja op welk niveau. Op die manier worden immers uitschieters voorkomen en wordt het financieel risico van gemeenten beperkt.

Ook bij het acceptabel zijn van de herverdeeeffecten kijken gemeenten meer naar het feitelijke saldo dan naar de herverdeeeffecten.

Ze willen niet geconfronteerd worden met te hoge tekorten en willen het financieel risico beperken. Om het financieel risico in te perken zijn er verschillende instrumenten geïntroduceerd: de historische verdeling voor de kleinere gemeenten, de ex ante aftopping en de IAU en de MAU. Bij de historische verdeling voor de kleinere gemeenten en bij de ex ante aftopping is de verwachting dat de werkelijke tekorten en overschotten van gemeenten worden gedempt. Het is niet bekend of en zo ja in hoeverre de historische verdeling voor de kleinere gemeenten en de ex ante aftopping leiden tot daadwerkelijke demping van de saldi op het inkomensdeel. Volgens ons zou het goed zijn om dit bij de verbetering van het huidig model in de analyse mee te nemen.

Omdat het voor bestuurders gaat om de feitelijke overschotten en tekorten en niet zozeer om de omvang van het herverdeeleffect, ligt het meer voor de hand om een criterium te hanteren dat zich op de inperking van tekorten richt in plaats van op de inperking van de herverdeeleffecten. Voor het noodzakelijke draagvlak onder het systeem moeten de financiële risico's acceptabel zijn. Dat betekent dat tekorten niet te hoog mogen oplopen. Dat wordt gerealiseerd door een ex ante ingreep, waarbij de kleine en middelgrote gemeenten geheel of gedeeltelijk een budget ontvangen op basis van het historisch aandeel en door toepassing van de ex ante aftopping. De aanname is dat daardoor de overschotten en tekorten op het inkomensdeel worden gedempt. Daarnaast vindt een ex-post ingreep plaats, door toepassing van de IAU en de MAU. Daardoor worden tekorten onder bepaalde voorwaarden afgetopt. Kortom, de reikwijdte van het criterium 'acceptabele herverdeel-effecten' is onvoldoende. Het criterium heeft alleen betrekking op de herverdeeleffecten, terwijl het de bestuurders gaat om de feitelijke tekorten. Het is daarom beter om in plaats daarvan een criterium te hanteren dat betrekking heeft op het acceptabel zijn van het financieel risico of de financiële beheersbaarheid. Het is vervolgens een politiek-bestuurlijke vraag wat een acceptabel risico is.

4.2.4 Verdeling op basis van voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren

Dit criterium stelt dat de verdeling gebaseerd moet zijn op niet door gemeenten beïnvloedbare factoren. Het is een belangrijk uitgangspunt voor de huidige verdeelsystematiek. Op die manier wordt voorkomen dat beleid en uitvoering (wel beïnvloedbaar) doorwerken in de hoogte van het budget. Beleid en uitvoering werken via de hoogte van het bijstandsvolume wel door in de hoogte van de bijstandsuitgaven en op die manier bepalen ze de hoogte van het tekort of het overschot in het inkomensdeel. Gemeenten ervaren daardoor een financiële prikkel om goed beleid te voeren en de uitvoering op orde te hebben.

Veel gemeenten vinden dit een minder belangrijk of niet noodzakelijk criterium. Het gaat bij dit criterium meestal om de vraag of het historisch aantal bijstandsgerechtigden of de bijstandsuitgaven van invloed zou moeten zijn op de hoogte van het bijstandsbudget. Hoewel het succes van de WWB anders laat zien, stellen sommige gemeenten dat de financiële prikkels niet nodig zijn om gemeenten aan te zetten tot goed beleid. Ook zonder deze stimuli zouden ze ervoor zorgen dat beleid en uitvoering goed op orde zijn. Het budget zou daarom meer afhankelijk gesteld mogen worden van de werkelijke uitgaven. Andere gemeenten zijn van mening dat de hoogte van de bijstandsuitgaven slechts beperkt beïnvloedbaar is en dat daarom het aantal bijstandsgerechtigden of de bijstandsuitgaven in het verleden deels als factor in het model moet worden opgenomen.

En weer andere gemeenten vinden dat het budget juist wel afhankelijk zou moeten zijn van beïnvloedbare factoren. Zij vinden dat de omvang van het budget afgestemd zou moeten worden op de geleverde prestaties, bijvoorbeeld via een bonus/malus systeem.

Het 'niet-beïnvloedbare factoren criterium' is, geredeneerd vanuit de huidige financierings-systematiek, een logisch criterium. Gemeenten ervaren een financiële prikkel door het bijstandsbudget, waarvan de hoogte in principe niet door henzelf kan worden beïnvloed. Daardoor is het noodzakelijk dat de verdeling plaatsvindt op basis van niet-beïnvloedbare factoren. Ook past dit criterium bij het huidige bestuurlijk arrangement. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van het recht op een uitkering en het vaststellen van de hoogte van de bijstandsuitkering. De financiële prikkel is gericht op zo laag mogelijke bijstandsuitgaven en loopt via het inkomensdeel. In essentie gaat het bij dit criterium om de prikkelwerking en niet om de beïnvloedbaarheid van de factoren. De prikkelwerking is van een hogere orde dan de vraag of in de verdeling wel of geen beïnvloedbare factoren gehanteerd worden. Het ligt daarom meer voor de hand om de verdeelsystematiek te beoordelen op de mate van prikkelwerking dan op de vraag of er wel of niet op basis van niet-beïnvloedbare factoren wordt verdeeld. De mate van prikkelwerking ligt als beoordelingscriterium in dat opzicht meer voor de hand.

4.2.5 Stabiliteit

Dit criterium stelt dat het van belang is dat het objectief verdeelmodel redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten oplevert. SEO (2008) maakt onderscheid tussen stabiliteit van herverdeeeffecten en stabiliteit van budgetten. De fluctuatie van de herverdeeeffecten (gedefinieerd als verschil tussen het objectief en het historisch aandeel) van jaar tot jaar wordt volgens SEO bepaald door veranderingen in het model, veranderingen in de waarde van de objectieve kenmerken en veranderingen in de historische uitgaven.

Voor gemeenten is de stabiliteit van budgetten belangrijk. Gemeenten associëren stabiliteit vooral met de tijdige voorspelbaarheid van het budget. Dat is niet per se gelijk aan de hiervoor gepresenteerde definities (stabiliteit budgetten en stabiliteit herverdeeeffect). De voorspelbaarheid is in de praktijk afhankelijk van het tijdstip waarop het definitieve budget wordt vastgesteld. De vaststellingsmomenten dienen idealiter het gemeentelijke begrotingsproces zo min mogelijk te verstoren. In de huidige systematiek wordt het definitieve budget vastgesteld in het najaar van het betreffende begrotingsjaar. Voor gemeenten is het belangrijk om niet te veel onverwachte bewegingen te hebben in het bijstandsbudget. Met name onverwacht neerwaartse bijstellingen leiden tot onrust.

Stabiliteit in de zin van voorspelbaarheid is een belangrijk criterium. Instabiliteit leidt in de praktijk binnen gemeenten af van de dingen waar het echt om gaat. Een stabiele omgeving is een belangrijke voorwaarde voor een efficiënte uitvoering en draagt daarmee bij aan de doelstelling van zo laag mogelijke bijstandsuitgaven. De verdeelsystematiek en de toepassing daarvan moeten daarmee rekening houden. In de praktijk blijkt vaak sprake van miscommunicatie over het begrip stabiliteit. Als het gaat over de stabiliteit van het model is het goed om van te voren aan te geven over welk stabiliteitsbegrip het gaat. Bij de beoordeling van de stabiliteit gaat het om één of meerdere van de onderstaande definities.

- *De stabiliteit van het model:* Bij deze vorm van stabiliteit zijn de veranderingen in het model van jaar op jaar zo beperkt mogelijk. Dat betekent dat zoveel mogelijk verdeeld wordt op basis van dezelfde verdeelcriteria en dat de gewichten van de verdeelcriteria over de jaren heen niet te veel verschillen. Vanaf 2008 is deze vorm van stabiliteit gerealiseerd door de verdeelmaatstaven elk jaar hetzelfde te houden. Het model is wel elk jaar herijkt. Dat betekent dat de gewichten van jaar tot jaar verschillen. Bij herijking is het niet te voorkomen dat de gewichten anders worden.
- *De stabiliteit van de jaarlijkse budgetten:* De stabiliteit van de jaarlijkse budgetten wordt verklaard door de stabiliteit van de gewichten, de waarden van de verdeelkenmerken en de ontwikkeling van het macrobudget. Vaak geven gemeenten aan dat ze dit belangrijk vinden met het oog op de voorspelbaarheid. Tegelijkertijd willen gemeenten ook zo snel mogelijke aanpassingen in het budget als de situatie daarom vraagt. Rekening houdend met veranderingen in de omstandigheden, is het voor gemeenten belangrijk dat veranderingen goed en overtuigend worden onderbouwd en dat ze tijdig worden aangekondigd.
- *De stabiliteit van het herverdeeeffect:* Het uitgangspunt is dat als de herverdeeeffecten stabiel zijn, er ook sprake is van stabiliteit in het verschil tussen de werkelijke uitgaven en het gemeentelijk budget. Het gemeentelijk budget moet dus op dezelfde wijze bewegen als de werkelijke uitgaven. Bij de ontwikkeling van het model kunnen de verschillen tussen de werkelijke uitgaven en de objectief berekende budgetten worden onderzocht door (ex ante) te kijken naar de herverdeeeffecten. De veronderstelling is dat naarmate de herverdeeeffecten stabiel zijn, de saldi op het inkomensdeel ook stabiel zijn. Bij een goed werkend model lijkt het voor de hand te liggen dat de herverdeeeffecten over de jaren heen gemiddeld genomen een niet al te grillig verloop laten zien en dat de verschillen tussen de herverdeeeffecten van één gemeente tussen de verschillende jaren niet te groot zijn. En dat niet voortdurend sprake is van tekenwisseling (in het ene jaar een negatief en in het andere jaar een positief herverdeeeffect). Veranderingen treden gemiddeld genomen naar verwachting veel geleidelijker op.

We moeten met deze aanname echter ook voorzichtig zijn. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat door een conjuncturele omslag een gemeente van het ene op het andere jaar met een forse uitgavenstijging wordt geconfronteerd, doordat de poort onvoldoende op orde is. Het is met het oog op de prikkelwerking niet wenselijk dat de uitgavenstijging die te wijten is aan het onvoldoende op orde hebben van de uitvoering, gecompenseerd wordt door een hoger budget. Met andere woorden: een grote verandering in het herverdeeeffect kan wel degelijk legitiem zijn. En dus moet stabiliteit van het herverdeeeffect niet leidend zijn. Onze inschatting is dat er bij gemeenten vooral belang wordt gehecht aan dit criterium als sprake is van een (grote) stijging van de bijstandsuitgaven, die niet direct geacommodeerd wordt in een verandering van het bijstandsbudget.

Samenvattend gaat het bij de gemeenten vooral om de voorspelbaarheid van de budgetten. De stabiliteit van de herverdeeeffecten, zoals hiervoor besproken, kan daar aan bijdragen. Stabiliteit van budgetten of herverdeeeffecten mag in onze ogen niet leidend zijn. Veranderingen in de omstandigheden, moeten tijdig leiden tot betrouwbare aanpassingen in het berekende budget.

Voor het financieel management van de gemeente gaat het erom dat er tijdig wordt geïnformeerd en dat de gemeentelijke begrotingsprocessen zo min mogelijk worden verstoord. Ook is het nodig dat de gemeenten over adequate meerjarenramingen beschikken c.q. de tools hebben om zelf adequate meerjarenramingen te maken. En het is nodig dat gemeenten veranderingen in de (meerjaren)ramingen intern goed kunnen uitleggen en onderbouwen. Onzekerheid over de toekomstige budgetten is inherent aan de huidige systematiek. Deze onzekerheid kan alleen verder verminderd worden door bijvoorbeeld de verdeling en/of het macrobudget voor langere tijd vast te zetten. In die zin is er een trade-off tussen stabiliteit en actualiteit. Hoe langer de budgetten worden vastgezet, hoe groter het financieel risico. De effecten van het Bestuursakkoord 2007 zijn daarvan een goed voorbeeld.

4.2.6 Actualiteit

Bij dit criterium gaat het erom dat het verdeelmodel gebaseerd is op recente gegevens. De actualiteit van de gebruikte gegevens wordt beïnvloed door twee factoren:

- Het al dan niet gebruiken van meerjarige gegevens ter bevordering van de stabiliteit van het model (zie de toelichting bij het stabiliteitscriterium hiervoor).
- Het moment waarop de budgetten bepaald worden.

Naarmate de definitieve budgetten gebaseerd zijn op actuelere gegevens, moeten gemeenten langer in onduidelijkheid verkeren over de definitieve hoogte van het budget.

Gemeenten geven aan dat ze actualiteit belangrijk vinden. De wens om actualiteit lijkt in de afgelopen jaren groter te zijn geworden. Gemeenten willen zoveel mogelijk de meest recente ontwikkelingen verwerkt zien in de verdeling. Mogelijk heeft dat te maken met de economische ontwikkelingen in de laatste jaren waarin gemeenten zich extra bewust zijn geworden van de mogelijke grote regionale verschillen. De verschillende regionale ontwikkelingen hebben geleid tot grote verschillen in de bijstandsontwikkeling. Met name de gemeenten met een minder gunstige bijstandsontwikkeling hebben dan behoefte aan zo snel mogelijke compensatie van de olopende tekorten.

Het belang dat door gemeenten gehecht wordt aan de actualiteit lijkt in de afgelopen jaren wat te zijn toegenomen, ten koste van het belang van de stabiliteit. Als een stabiel model betekent dat de budgetten voor meerdere jaren worden vastgezet, betekent dat dat gemeenten meer conjunctuurrisico gaan dragen, als gevolg van regionale conjunctuurverschillen (vastzetten van de verdeling) of als gevolg van het niet meer meebewegen met de landelijke conjunctuur (vastzetten macrobudget). Mede vanwege de ervaringen met de afspraken in het Bestuursakkoord 2007 (waarin meerjarige afspraken zijn gemaakt over het macrobudget) zijn de gemeenten een stuk terughoudender geworden met het vastzetten van de verdeling en of het macrobudget.

Gemeenten kijken op een andere manier tegen actualiteit aan dan de modelbouwers. Gemeenten zouden het liefst alle actuele gegevens verwerkt zien bij de verdeling. De modelbouwers kijken of bij de herschatting van de gewichten (dus nog voordat de budgetberekeningen worden gemaakt) de meest recente gegevens worden meegenomen. Feitelijk gaan de gemeenten een stap verder dan de modelbouwers. Voor de gemeenten dienen ten behoeve van de actualiteit,

- de meest actuele gegevens te zijn meegenomen voor de herschatting. Dat heeft ook te maken met het gekozen herijkingsmoment.
- de meest actuele waarden van de verdeelkenmerken te zijn gehanteerd voor de budgetberekening. Dat heeft ook te maken met het formele budgetvaststellingsmoment.

Aan de wens van gemeenten kan feitelijk alleen tegemoet gekomen worden als het verdeelmodel en het budget worden vastgesteld op basis van nacalculatie. Nacalculatie heeft echter belangrijke nadelen. Gemeenten blijven langer in onzekerheid over het definitieve budget. En nacalculatie leidt tot extra administratieve lasten en bureaucratie.

Hiervoor gaven we aan dat verschillende maatregelen kunnen bijdragen aan meer stabiliteit. Tot op zekere hoogte kan de stabiliteit worden verbeterd, zonder dat dat ten koste gaat van de actualiteit. Maar bij een aantal maatregelen leidt meer stabiliteit tot minder actualiteit. In de inleiding van deze subparagraaf gingen we daar al op in. Het gaat om het gebruiken van meerjarige gegevens en het moment waarop de budgetten bepaald worden. De actualiteit gaat dan ten koste van de stabiliteit. Hoe later de budgetten bijvoorbeeld worden vastgesteld (en hoe meer in de budgetberekening rekening kan worden gehouden met de meest actuele gegevens) hoe minder stabiel en voorspelbaar de budgetten voor de gemeenten zijn.

4.2.7 Transparantie

Dit criterium stelt dat de werking van het model voor niet-ingewijden en gemeenten inzichtelijk dient te zijn en dat gemeenten in principe in staat zouden moeten zijn om hun eigen budgetten te berekenen. Dat houdt onder meer in dat het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie. Er kan onderscheid gemaakt worden in passief inzicht, waarbij de werking van het model voor gemeenten duidelijk is en van controleerbaarheid, waarbij gemeenten in staat zijn zelf hun budgetten te berekenen.

Voor gemeenten is het belangrijk dat ze begrijpen hoe het model werkt. Hierbij ligt een relatie met de plausibiliteit van de verdeelkenmerken. Daarnaast willen gemeenten de budgetten die ze doorkrijgen van het ministerie zelf kunnen berekenen c.q. na kunnen rekenen. Op die manier kunnen ze controleren of de berekeningen juist zijn gemaakt. Maar ook het kunnen narekenen en onderbouwen van de veranderingen in de budgetomvang van jaar tot jaar is belangrijk, zodat ze intern kunnen uitleggen hoe veranderingen worden veroorzaakt.

De transparantie is vooral een bestuurlijk criterium. De verdeelsystematiek moet begrijpelijk zijn voor de gebruikers. Het gaat er om dat gemeenten begrijpen wat er gebeurt: Waarom wijkt het budget af van vorig jaar? Hoe komt het dat mijn budget niet toeneemt, terwijl mijn bijstandsuitgaven wel toenemen? Hoe onderbouw ik de omvang van mijn budget richting mijn wethouder en de gemeenteraad? Het gaat er dus vooral om dat de hoogte en de verandering van het budget uitlegbaar is.

De transparantie dient ook betrekking te hebben op de wijze waarop het model tot stand komt. Dat is nodig voor het draagvlak voor het systeem. Is te begrijpen op welke manier het model gebouwd is? Is duidelijk welke stappen zijn gezet in het ontwikkelproces? Is duidelijk welke variabelen wel en welke variabelen niet zijn meegenomen in het model en om welke reden?

Transparantie is tot slot voor een aantal andere criteria, zoals de plausibiliteit, de stabiliteit en de actualiteit een noodzakelijke voorwaarde om ze te kunnen beoordelen.

4.2.8 Bestand tegen gemeentelijke herindelingen

Dit criterium stelt dat het model bestand dient te zijn tegen zowel directe als indirecte effecten van herindeling. Dit houdt in dat het budget van een gemeente die is ontstaan door de samenvoeging van twee of meer gemeenten niet of nauwelijks mag afwijken van de som van de afzonderlijke budgetten die de individuele gemeenten hadden gekregen als ze niet waren gefuseerd. Het directe effect wil zeggen dat twee afzonderlijk gebudgetteerde gemeenten net zoveel budget ontvangen als wanneer ze één gemeente zouden vormen. Het indirecte effect wil zeggen dat het effect van de gemeentelijke herindeling op de verdeelsleutel zo klein mogelijk moet zijn. En daarmee wordt verhinderd dat bijvoorbeeld twee gemeenten die voor de fusie beide historisch verdeeld werden, na de fusie objectief verdeeld zouden worden.

Gemeenten vinden dit in het algemeen niet zo'n belangrijk criterium. Het criterium is vooral bedoeld om inconsistenties voor en na herindelingen te voorkomen. Dat is in onze ogen een zinvolle onderbouwing. Alleen zouden we de kwaliteit van de verdeling als zodanig hoger willen waarderen dan het bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen. Het vertrekpunt moet zijn dat de verdeling over de huidige gemeenten zo goed mogelijk is. We zouden willen voorkomen dat het herindelingscriterium te veel de kwaliteit van de verdeling beïnvloedt.

4.2.9 Conclusie

In de interviews en de groepsgesprekken zijn we nagegaan hoe de verschillende criteria door gemeenten worden gewaardeerd. Het blijkt dat de hoogste waarde wordt toegekend aan de plausibiliteit (m.b.t. verdeelkenmerken en herverdeeleffecten). Vervolgens wordt veel waarde gehecht aan de stabiliteit van de budgetten en de actualiteit. Een gemiddeld belang wordt gehecht aan de transparantie van het model, de omvang van de herverdeeleffecten en de verdeling op basis van niet door de gemeente te beïnvloeden factoren. Het minst prioriteit wordt gegeven aan de bestendigheid ten aanzien van gemeentelijke herindelingen.

De bij de evaluatie 2008 nader uitgewerkte beoordelingscriteria blijken bij de toepassing complex. Er bestaan bij de betrokkenen verschillende beelden bij wat de criteria inhouden, de criteria hangen met elkaar samen of concurreren met elkaar. De huidige set criteria is daarom in onze ogen niet geschikt om de verschillende alternatieven afdoende te vergelijken en tot een onderbouwde keuze te komen.

4.3 Nieuw aangedragen criteria

Tijdens de interviews en in de groepsgesprekken is een aantal nieuwe beoordelingscriteria aangedragen. Deze criteria zijn aangedragen omdat ze in de ogen van onze gesprekspartners niet of niet voldoende tot uiting komen in de hiervoor genoemde acht criteria of helemaal ontbreken. Daarnaast zijn criteria aangedragen als alternatief voor de huidige criteria omdat die niet altijd scherp genoeg zijn gedefinieerd.

4.3.1 Prikkelwerking (in plaats van niet-beïnvloedbare factoren)

In de beoordelingscriteria uit 2008 is de mate van prikkelwerking niet expliciet opgenomen. Wel is opgenomen dat het verdeelmodel niet-beïnvloedbare factoren moet bevatten. Daarmee wordt feitelijk op voorhand al inhoudelijk richting gegeven aan het toe te passen model. Volgens sommigen is de mate van prikkelwerking een meer functioneel criterium en geeft het meer ruimte om breed te kijken naar de verschillende verdeelmogelijkheden. Wij zijn het daarmee eens.

4.3.2 De uitkomsten hebben een zekere voorspelbaarheid

Het gaat er bij dit criterium om dat gemeenten voldoende op de hoogte zijn en tijdig in staat zijn een inschatting te maken van de omvang van het toekomstige budget. SEO (Berkhout 2008) brengt de stabiliteit in verband met de voorspelbaarheid. Gemeenten vinden voorspelbaarheid een belangrijk criterium. Volgens ons is het ook een belangrijk criterium. Het sluit explicieter aan bij de feitelijke behoefte van gemeenten dan het stabiliteitscriterium. Het gaat erom dat gemeenten tijdig weten hoe hoog hun budgetten zijn of voldoende ruim van tevoren een goede inschatting kunnen maken van de toekomstige budgetten, zodat ze op een ordelijke wijze hun beleid en uitvoering daarop kunnen afstemmen. Dat betekent niet per se dat sprake is van stabiliteit.

4.3.3 Praktische uitvoerbaarheid

Bij dit criterium gaat het om het tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar zijn van betrouwbare data die voor het maken en toepassen van het model (inclusief de jaarlijkse budgetberekeningen) nodig zijn. Ook de 'systeemkosten', zoals de administratieve lasten in termen van geld, capaciteit, menskracht zowel bij Rijk als bij gemeenten van de totale verdeelsystematiek inclusief alle vangnetconstructies, vallen onder de categorie 'praktische uitvoerbaarheid'.

4.3.4 Reproduceerbaarheid van de modelschattingen

In onze gesprekken is een paar keer genoemd dat de modelschattingen reproduceerbaar moeten zijn. Dat betekent dat uitgaand van de beschikbare bestanden en het te schatten model, onderzoekers tot hetzelfde resultaat moeten komen. Gemeenten kunnen op die manier nagaan c.q. erop vertrouwen dat de verdeling eerlijk en objectief tot stand is gekomen. Dit criterium is meer een randvoorwaarde dan een beoordelingscriterium.

4.3.5 De prikkel mag niet leiden tot ongewenst afwentelgedrag

De achterliggende gedachte bij dit criterium is dat problemen bij voorkeur niet worden verplaatst naar andere publieke instanties. Als voorbeelden worden genoemd de afwenteling richting de Wajong en de afwenteling van WWB-ers naar andere gemeenten. Volgens ons is het risico van afwenteling inherent aan decentralisatie. Bovendien is het op voorhand lastig te voorspellen of sprake zal zijn van afwenteling. Voorkomen moet worden dat de verdeelsystematiek belast wordt met allerlei aanpassingen om mogelijke afwenteling die zich gaat voordoen zodra de systematiek is ingevoerd, te voorkomen. Uitgangspunt daarbij moet ons inziens zijn dat, los van de vraag of afwenteling in alle gevallen ongewenst is, gemeenten en andere betrokken instanties gezamenlijk tot oplossingen zullen moeten komen.

4.3.6 Een beperkt aantal variabelen

Bij dit criterium wordt gekeken of het model een beperkt aantal variabelen bevat. In de interviews is dit criterium een paar keer aangedragen. Onze interpretatie is dat het vooral gaat om een eenvoudig en transparant model. Volgens ons hangt dat echter niet per se samen met het aantal variabelen. Wij twijfelen er daarom aan dat we te maken hebben met een zinvol criterium.

4.3.7 Rechtvaardigheid

In ons onderzoek is expliciet aandacht gevraagd voor het criterium rechtvaardigheid. Feitelijk komt dit criterium neer op het oorspronkelijke beoordelingscriterium plausibiliteit van de herverdeelde effecten. Bij het rechtvaardigheids criterium gaat het erom dat verbeterde prestaties zich vertalen in een beter financieel resultaat. De budgetverdeling moet daarom aansluiten bij de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van gemeenten.

4.3.8 Conclusie

Het grootste deel van de nieuw aangedragen criteria is naar onze mening zinvol en aanvullend op de huidige set criteria (praktische uitvoerbaarheid, reproduceerbaarheid). Sommige criteria zouden in de plaats komen van bestaande criteria (prikkelwerking, voorspelbaarheid, rechtvaardigheid). Voor andere criteria is het de vraag of het zinvol of wenselijk is om deze als nieuwe criteria te formuleren (afwentelgedrag, beperkt aantal variabelen).

4.4 Alternatieve set criteria

In deze paragraaf formuleren we een nieuwe set beoordelingscriteria en daarmee de basis voor het beoordelingskader voor verbeteringen aan het huidige model en het vergelijken en beoordelen van alternatieve verdeelmogelijkheden. Het perspectief van de bestuurders zou het vertrekpunt moeten zijn. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de besluitvorming. De bestuurlijke beoordeling en het draagvlak zijn uiteindelijk bepalend voor de werking van het systeem en de effectiviteit van de financiële prikkels.

In de hierna beschreven criteria zijn alle zaken die door de gesprekspartners belangrijk gevonden worden, onder gebracht. Deze nieuwe criteria zijn ten behoeve van de beoordeling van verschillende modellen ons inziens beter te operationaliseren dan de bestaande set criteria. We lichten de criteria en de randvoorwaarden hieronder eerst toe. Vervolgens zetten we ze samen met de hiervoor besproken criteria in een zogenoemde was-wordt-tabel. Tot slot geven we aan hoe ze verder te operationaliseren zijn.

4.4.1 Uitgangspunt: Prikkelwerking

De kern van het bestuurlijk arrangement is dat gemeenten financieel verantwoordelijk zijn voor de betaling van de bijstandsuitkeringen en dat ze beleidsvrijheid hebben bij de re-integratie. Via de financiering hebben gemeenten financieel voordeel als ze de bijstandsuitgaven omlaag brengen. Met andere woorden, het verdeelsysteem moet worden beoordeeld op basis van de mate waarin gemeenten financieel voordeel hebben als ze de bijstandsuitgaven omlaag brengen (en vice versa). In de huidige set criteria is deze prikkelwerking impliciet opgenomen in het niet-beïnvloedbaar zijn van de verdeelkenmerken.

Dit criterium is van een andere orde dan de andere beoordelingscriteria. Voor de Rijksoverheid is de prikkelwerking het uitgangspunt. Het uitgangspunt is dat de verdeelsystematiek de gemeenten maximaal prikkelt tot een activerende uitvoering van de bijstandswet en een zoveel mogelijke duurzame beperking van de uitgaven aan uitkeringen in het kader van die wet. Dat betekent dat gemeenten een financieel voordeel hebben als de bijstandsuitgaven omlaag gaan door goed gemeentelijk beleid en een goede uitvoering, terwijl hogere bijstandsuitgaven als gevolg van slecht beleid en een slechte uitvoering, leiden tot een financieel nadeel.

4.4.2 Rechtvaardigheid

Van gemeentezijde is uitdrukkelijk de wens uitgesproken dat de rechtvaardigheid expliciet als beoordelingscriterium voor de verdeling wordt opgenomen. Er is sprake van een rechtvaardige verdeling als gemeenten hun prestaties vertaald zien in financieel resultaat. Daarbij moeten we ons realiseren dat het gaat om relatieve prestaties. Als alle gemeenten er in slagen om hun prestaties in gelijke mate te verbeteren, dan blijven de herverdeeleeffecten gelijk. De gemeenten die er in slagen om hun prestaties verder te verbeteren dan andere gemeenten, hebben hier financieel voordeel van en vice versa. Het criterium zit impliciet in het beoordelingscriterium van de prikkelwerking. Immers, naarmate de verdeling beter aansluit bij de onvermijdbare bijstandsuitgaven, is er sprake van een betere prikkelwerking. Het criterium maakt eveneens onderdeel uit van de betrouwbaarheid (als bestuurders het belang van een rechtvaardige verdeling met elkaar vaststellen) en het is onderdeel van de financiële beheersbaarheid. Bij de financiële beheersbaarheid geldt immers dat naarmate de verdeling beter aansluit bij de onvermijdbare bijstandsuitgaven, gemeenten beter in staat zijn om hun tekorten terug te dringen door het verlagen van de bijstandsuitgaven.

4.4.3 Betrouwbaarheid

Bestuurders moeten erop kunnen vertrouwen dat sprake is van een betrouwbaar model. Feitelijk omvat de betrouwbaarheid een aantal criteria die nu nog worden toegepast. We hebben hiervoor gezien dat de plausibiliteit van de verdeelkenmerken en de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten voor gemeenten belangrijke criteria zijn. Bij plausibiliteit gaat het om geloofwaardigheid en aannemelijkheid. De geloofwaardigheid en de aannemelijkheid van het model en de uitkomsten zijn belangrijk voor het draagvlak.

Naast de plausibiliteit heeft het criterium betrouwbaarheid ook te maken met stabiliteit en actualiteit. De betrouwbaarheid van het model is groter naarmate er meer sprake is van stabiliteit in die zin dat fluctuaties als gevolg van fouten en onnauwkeurigheden, zoals in het datamateriaal, zoveel mogelijk zijn geëlimineerd. Daarnaast heeft de betrouwbaarheid ook te maken met actualiteit. Bij de berekening van de budgetten voor een gemeente dient bij voorkeur rekening gehouden te worden met de meest actuele kennis en informatie. Op die manier sluiten de budgetten, afhankelijk van de gekozen verdeelsystematiek, het beste aan bij de realiteit van het betreffende uitvoerings- of begrotingsjaar.

Deze criteria kunnen worden samengebracht onder één noemer: betrouwbaarheid. Belangrijke aspecten voor het beoordelen van de betrouwbaarheid zijn:

- Het model is op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand gekomen.

- De variabelen en de relaties in het model zijn logisch en verklaarbaar.
- De modelschattingen zijn reproduceerbaar en daarmee voor derden controleerbaar.
- De gebruikte data zijn betrouwbaar.
- De verdeling is gebaseerd op zo actueel mogelijke gegevens.
- Het model is (in technische zin) stabiel

4.4.4 Voorspelbaarheid

Bij voorspelbaarheid gaat het erom dat de gemeente zo goed mogelijk in staat gesteld wordt te anticiperen op de uitkomsten van het model. Voor gemeenten is dit een belangrijk criterium. Er ligt een relatie met het oorspronkelijke stabiliteitscriterium, maar het criterium voorspelbaarheid is minder abstract en sluit meer aan bij de praktische toepassing door gemeenten. Gemeenten moeten tijdig inzicht hebben in de uitkomst van het model. Dat kan bijvoorbeeld door de budgetten eerder vast te stellen of mogelijk door gemeenten tools in handen te geven op basis waarvan ze eerder en beter een inschatting kunnen maken van hun toekomstige budgetten. De voorspelbaarheid kan strijdig zijn met de betrouwbaarheid van de berekende budgetten. De uitgaven kunnen bijvoorbeeld sterk worden beïnvloed door de regionale conjuncturele ontwikkeling en bij een budget dat niet verdeeld is op basis van actuele gegevens, leiden tot een budgettair saldo dat niet in overeenstemming is met de geleverde prestaties.

De voorspelbaarheid van het model moet niet worden verward met de voorspelbaarheid van de sociaal, economische en demografische variabelen. Het zal altijd lastig blijven om de omvang van de verschillende verdeelfactoren (zoals het aantal lage inkomens of de regionale werkloosheid) of de omvang van het macrobudget te voorspellen. Deels kan de betrouwbaarheid van het model bijdragen aan een betere voorspelbaarheid. Het is dan met name van belang dat sprake is van technische stabiliteit. Daarnaast kunnen ook de (bestuurlijke) keuzes die worden gemaakt over het moment en de periode van budgetvaststelling, de herschattingen van het model en het onderhoud bijdragen aan de voorspelbaarheid. Tot slot is ook de wijze waarop gemeenten worden geïnformeerd en gefaciliteerd ten aanzien van de budgetten, van betekenis voor de voorspelbaarheid van de budgetten voor gemeenten.

4.4.5 Uitlegbaarheid

Aan de gemeenten moet kunnen worden uitgelegd wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moeten gemeenten dat ook kunnen uitleggen. In de huidige beoordelingscriteria gaat het vooral om transparantie, maar deels ook om de plausibiliteit (de uitkomsten moeten logisch zijn), de stabiliteit (grote uitslagen in het budget en de saldi op het inkomensdeel van jaar tot jaar en binnen het jaar zijn moeilijk uitlegbaar) en de actualiteit (voor de uitlegbaarheid is het belangrijk dat relevante actuele gebeurtenissen zichtbaar zijn in de modeluitkomsten).

4.4.6 Beheersbaar financieel risico

Bij dit criterium gaat het erom dat financiële risico's voor gemeenten beheersbaar zijn. Dat betekent dat financiële tekorten moeten kunnen worden teruggedrongen door goed beleid en een goede uitvoering. Het is wel de vraag of het optreden van verdeelfouten in het verdeelmodel, helemaal zijn uit te sluiten. Een model blijft altijd een zo goed mogelijke benadering van de werkelijkheid. De gehele systematiek, waaronder de eventuele inperking van de financiële risico's, moet daarom rekening houden met eventuele tekortkomingen van het model, mede met betrekking tot de financiële draagkracht van gemeenten. Het is echter ongewenst dat tekorten als gevolg van een ontoereikende uitvoering en beleid worden ingeperkt. Dit zou immers betekenen dat gemeenten die beleid en uitvoering onvoldoende op orde hebben, hun extra uitgaven (deels) kunnen afwentelen op andere gemeenten die wel goede resultaten boeken met effectief beleid en goede uitvoering. Uiteindelijk is de mate van inperking van het financieel risico een bestuurlijke afweging.

4.4.7 Praktische uitvoerbaarheid

Bij dit criterium gaat het in de kern erom dat het mogelijk moet zijn het macrobudget via de gekozen systematiek te verdelen. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar zijn van betrouwbare data die voor het maken en toepassen van het model (inclusief de jaarlijkse budgetberekeningen) nodig zijn.

4.4.8 Consolidatie

De bestaande criteria en de extra aangedragen criteria worden in de onderstaande tabel omgezet naar de nieuwe criteria.

Tabel 4: Overzicht bestaande criteria en nieuw geformuleerde criteria

Criteria beoordelingskader	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorstelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid	Vervalt
Bestaande beoordelingscriteria								
1. Plausibiliteit van de verdeelkenmerken								
2. Plausibiliteit van de herverdeeleffecten								
3. Acceptabele herverdeeleffecten								
4. Verdeling op basis van voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren								
5. Stabiliteit								
6. Actualiteit								
7. Transparantie van het model								
8. Bestand tegen gemeentelijke herindelingen								
Nieuw aangedragen criteria								

Criteria beoordelingskader	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorspelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid	Vervalt
9. Reproduceerbaarheid van het model								
10. Geen ongewenst afwentelgedrag								
11. Voorspelbaarheid								
12. Praktische uitvoerbaarheid								
13. Beperkt aantal variabelen								
14. Rechtvaardigheid								

4.5 Beoordelingskader

De beoordelingscriteria zijn bedoeld om op basis daarvan een gewogen oordeel te kunnen uitspreken over het financieringssysteem voor het inkomensdeel. Van de nieuwe criteria is voor de Rijksoverheid de maximale prikkelwerking het uitgangspunt. Gemeenten maken een andere wegging. Zij stellen het belang van prikkelwerking niet ter discussie. Zij plaatsen de prikkelwerking samen met de rechtvaardigheid, de betrouwbaarheid en de financiële beheersbaarheid voorop. Vervolgens komen respectievelijk de voorspelbaarheid, de uitlegbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid. Gezamenlijk vormen de beoordelingscriteria, samen met de waardering per criterium, het beoordelingskader. Als metafoor kunnen we een mengpaneel voorstellen, met zeven knoppen. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat niet alle knoppen tegelijkertijd voluit gezet kunnen worden. Ze zijn deels van elkaar afhankelijk. Een grote financiële beheersbaarheid gaat ten koste van de prikkelwerking. Een grotere uitlegbaarheid (door bijvoorbeeld een eenvoudig model) gaat mogelijk ten koste van de betrouwbaarheid van de budgetten.

Voor de toepassing van de criteria is het van belang dat bij het beoordelen en vergelijken van de verschillende modellen het niet alleen gaat om het model zelf in enge zin (in het geval van het huidige model de verdeelkenmerken en de wegingsfactoren), maar om de hele verdeelsystematiek. Zo wordt het huidige objectief verdeelmodel aangevuld met allerlei vangnetten en dempers. Strikt genomen maken de vangnetten en dempers geen deel uit van het model zelf maar wel van de verdeelsystematiek.

Voor de uiteindelijke werking van het model is ook van belang hoe de verdeelsystematiek wordt toegepast in de praktijk (bijv. communicatie, tijdspad van budgettoekenning, vaststellingsmomenten e.d.). Bijvoorbeeld: de voorspelbaarheid kan worden beïnvloed door eventuele tools die het Ministerie van SZW op dat gebied beschikbaar stelt aan de gemeenten of hoe over de budgetten wordt gecommuniceerd. De voorspelbaarheid als beoordelingscriterium is dan niet direct van toepassing op het verdeelmodel zelf, maar is wel van invloed op de feitelijke voorspelbaarheid voor de betreffende medewerker bij de gemeente. Uiteindelijk moeten alle aspecten in de beoordeling worden meegenomen: het model sec, de verdeelsystematiek en de feitelijke toepassing.

5. Verbeterpotentieel huidig verdeelmodel

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we het huidige verdeelmodel beschreven. We zijn toen al in gegaan op de evaluatie van de WWB. We gingen na of de WWB heeft geleid tot het gewenste resultaat. In dit hoofdstuk diepen we de evaluatie van de WWB en het verdeelmodel verder uit. De evaluatie bestond uit verschillende onderzoeken. Naast de WWB in totaliteit, is ook het verdeelmodel apart geëvalueerd. We gaan voorts na wat er met de uitkomsten van de evaluatie is gedaan. Ook bekijken we waar we nu staan en hoe er nu tegen het verdeelmodel wordt aangekeken. We presenteren de mogelijke verbeteringen aan het huidige model en de suggesties die daartoe vanuit gemeenten, onafhankelijke deskundigen en onderzoeksbureaus zijn aangereikt.

5.2 Evaluatie 2008

Bestuurlijk arrangement niet ter discussie

In 2008 is naast de brede WWB-evaluatie (zie hoofdstuk 3) het verdeelmodel apart geëvalueerd (Berkhout 2008). Daartoe is een groot aantal bestuurders geïnterviewd. Alle geïnterviewden waren van mening dat het WWB-arrangement (financiële prikkel in combinatie met meer beleidsvrijheid) toen van grote invloed is geweest op de reductie van het bijstandsvolume. Later is ook in kwantitatief onderzoek van het CPB aangetoond dat de WWB geleid heeft tot een substantiële structurele daling van het bijstandsvolume (Van Es 2010). Voorts kwam uit de evaluatie naar voren dat men het bestuurlijke arrangement een verbetering vond ten opzichte van de Algemene bijstandswet en dat dit bestuurlijk arrangement niet ter discussie stond.

Wel discussie over plausibiliteit

Wel was er discussie over de juistheid van de aan gemeenten toegekende budgetten. De bureaus APE en Cebeon hebben in het kader van de evaluatie onderzoek gedaan naar de plausibiliteit. APE concludeerde dat zowel de plausibiliteit van de verdeelkenmerken als de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten in orde waren. De gehanteerde verdeelmaatstaven hadden volgens APE een duidelijke en interpreteerbare samenhang met de herverdeeleeffecten. De plausibiliteit van de herverdeeleeffecten beoordeelde APE redelijk tot goed (Visscher 2005). Cebeon was gematigd positief over de plausibiliteit van de verdeelkenmerken, maar negatief over de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten. Volgens Cebeon is er geen eenduidige relatie tussen de richting en de omvang van het herverdeeleeffect en het gemeentelijk beleid en uitvoering (Cebeon 2005). De twee onderzoeken gaven dus geen eenduidig beeld. Bovendien plaatste bureau SEO later een aantal kritische kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van de uitkomsten van beide onderzoeken (Berkhout 2008). Hoewel beide onderzoeken waardevolle inzichten verschaffen, laten ze vragen onbeantwoord. Harde conclusies over de plausibiliteit van het objectief verdeelmodel zijn op basis van deze onderzoeken feitelijk niet te maken.

Ook in de interviews die voor de evaluatie zijn afgenomen met de bestuurders bleek dat twijfels bestonden over de plausibiliteit van de uitkomsten van het verdeelmodel.

De indruk bestond dat niet in alle gevallen de overschotten en de tekorten op het verdeelmodel de prestaties van de gemeenten op juiste wijze reflecteerden. Dat gevoel werd versterkt door de jaarlijks sterk wisselende budgetten, mede als gevolg van de veelvuldige wijzigingen in het verdeelmodel in de eerste jaren van de WWB. Hoewel het bestuurlijk arrangement niet ter discussie stond, leidden de uitkomsten van het verdeelmodel wel tot bestuurlijke onrust en discussies.

Er was evenwel geen behoefte bij de gemeentebestuurders om naar aanleiding van de gepercipieerde onvolkomenheden in het model te zoeken naar een geheel nieuw verdeelmodel. De verwachting was dat een dergelijk nieuw model, nieuwe bestuurlijke onrust teweeg zou brengen met nieuwe winnaars en verliezers. Ook was de verwachting dat elk verdeelmodel, hoe goed ook, in een aantal individuele gevallen niet tot de gewenste aansluiting op de onvermijdbare bijstandsuitgaven zou leiden. Wel waren de onderzoekers van mening dat er verbeteringen in het model mogelijk waren ten aanzien van de arbeidsmarktfactoren.

Kortom, gesteld kan worden dat de doelstellingen van de WWB werden gerealiseerd en dat de financiële prikkel het gewenste effect had. Ook waren de gemeenten tevreden over het nieuwe bestuurlijke arrangement waarbij sprake was van meer financiële verantwoordelijkheid en een grotere beleidsvrijheid. Tegelijkertijd was er veel onzekerheid over de plausibiliteit van de modeluitkomsten. De indruk bestond dat de omvang en de richting van de herverdeelde effecten niet in alle gevallen in overeenstemming waren met de prestaties van de gemeenten. Daarnaast was er onvrede over de stabiliteit van de budgetten, vanwege de grote fluctuaties zowel tussen de jaren als binnen de jaren.

5.3 Wat is er met de evaluatie gedaan?

5.3.1 Bestuursakkoord 2007

Stabiliteit ten aanzien van het macrobudget

De conclusies van de evaluatie en de aanbevelingen van de onderzoekers zijn door het ministerie overgenomen. De evaluatie vond plaats ten tijde van het Bestuursakkoord tussen de VNG en het kabinet in 2007. Zoals in hoofdstuk 3 al beschreven, zijn er in het Bestuursakkoord meerjarige afspraken gemaakt over de omvang van het macrobudget voor het inkomensdeel. Voor het Bestuursakkoord werden de gerealiseerde landelijke bijstandsuitgaven in het ene jaar meegenomen in de raming van het macrobudget voor het jaar erna. Zodoende werden landelijke besparingen na één jaar afgeroomd en eventuele landelijke tekorten aangevuld. Doordat de jaarlijkse budgetten in het Bestuursakkoord meerjarig werden vastgezet, werd afroming voorkomen en ontstond ten aanzien van het macrobudget meer stabiliteit. Dit leverde voor gemeenten bovendien de mogelijkheid op van langer behoud van winst (en verlies). In het Bestuursakkoord was afgesproken dat winst door gemeenten besteed zou worden aan activiteiten op het terrein van Werk en Inkomen.

Omvangrijke tekorten bij gemeenten

Deze maatregel had echter het door gemeenten verwachte en gewenste effect. Door de economische crisis vanaf 2008 gingen de bijstandsvolumes niet langer omlaag, maar gingen ze vanaf 2009 weer flink omhoog.

Omdat de bestuursafspraken waren gemaakt *in voor- en tegenspoed*, kwam de stijging van de macro-uitgaven voor een belangrijk deel ten laste van de gemeenten. Daardoor ontstonden bij veel gemeenten omvangrijke tekorten. In onze gesprekken met de gemeenten bleek dat veel mensen het lastig vinden om de effecten op het macrobudget van het Bestuursakkoord, dat liep tot en met 2011, te scheiden van de uitkomsten van het verdeelmodel. Het gevolg is dat het Bestuursakkoord mede heeft geleid tot een verslechtering van het draagvlak onder de huidige verdeelsystematiek.

5.3.2 Verbeteringen aan het verdeelmodel

Het ministerie nam de aanbeveling over om meer rust te creëren ten aanzien van de ontwikkeling van het verdeelmodel. Besloten werd om géén nieuw model te ontwikkelen. Dit zou bijdragen aan de gewenste stabiliteit en bestuurlijke rust. Wel werd besloten om nader onderzoek te doen naar een aantal mogelijke verbeteringen in het model. Ten eerste werd besloten onderzoek te doen naar de (COROP-)maatstaven voor de arbeidsmarkt die op dit moment nog steeds in het verdeelmodel zijn opgenomen. Ten tweede werd besloten om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de stabiliteit van het verdeelmodel te vergroten, omdat de gemeenten dat belangrijk vinden. Ten derde werd besloten nader onderzoek te doen naar de verdeelmaatstaf Huurwoningen.

Daarnaast gaf de staatssecretaris aan het eens te zijn met de Rfv om alleen dan tot aanpassing van het verdeelmodel over te gaan als er sprake zou zijn van een substantiële verbetering. APE (De Groot 2009) adviseerde om het model niet meer jaarlijks aan te passen, in de zin van andere en nieuwe verdeelmaatstaven, maar bijvoorbeeld vierjaarlijks.

Het nader onderzoek heeft destijds geen substantiële verbeteringen opgeleverd die direct konden worden ingevoerd. De verdeelmaatstaven zijn sindsdien niet meer aangepast. Wel is het model jaarlijks herijkt, waardoor de gewichten van de verdeelmaatstaven wel zijn veranderd.

Verderop gaan wij in op de mogelijkheden die de uitkomsten bieden voor verdere toekomstige verbeteringen aan het huidige model.

5.3.3 Introductie van de Meerjarige aanvullende uitkering (MAU)

De staatssecretaris van SZW nam het advies uit de evaluatie over om naast de reeds bestaande dempers en vangnetten (ex ante aftopping en de IAU) een nieuw ex post vangnet te introduceren à la artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Dit resulteerde in de Meerjarige aanvullende uitkering (voor een uitgebreidere beschrijving van de MAU verwijzen wij naar hoofdstuk 3). Op deze manier ontstond een vangnet die nadrukkelijk keek naar eventuele onvolkomenheden in het verdeelmodel als oorzaak van het tekort (de IAU kijkt naar incidentele omstandigheden op de arbeidsmarkt). Daarnaast was het nieuwe vangnet gericht op het creëren van meer draagvlak voor het verdeelmodel. Het nieuwe vangnet honoreerde de kritiek dat het onterecht was dat sommige gemeenten te maken hadden met een jaarlijks tekort, terwijl hun prestaties mogelijk niet slechter waren dan gemiddeld. De MAU kon mogelijk ook aanknopingspunten opleveren voor verbetering van het objectief verdeelmodel.

Evaluatie van de MAU

De MAU is in 2012 geëvalueerd (Engelen 2012). De conclusies zijn over het algemeen positief. De regeling heeft als 'financiële noodvoorziening' goed gewerkt, omdat daarmee een vangnet is gecreëerd voor situaties waarin het verdeelmodel niet goed werkt. Wel merken de onderzoekers op dat de MAU de onrust bij verschillende partijen over de begrijpelijkheid van de uitkomsten (plausibiliteit) en de systematiek als zodanig (transparantie) niet heeft kunnen wegnemen.

De functie van de MAU als 'proefstation', waardoor meer inzicht zou moeten ontstaan in de mogelijkheden om het verdeelmodel te verbeteren, is niet goed uit de verf gekomen. De MAU heeft in 2009 en 2011 (in 2010 zijn er geen MAU-aanvragen inhoudelijk beoordeeld) onvoldoende informatie opgeleverd om er verstrekkende conclusies aan te verbinden ten aanzien van de verbetermogelijkheden voor het verdeelmodel.

De functie van 'spiegel', waarbij gemeenten bij de aanvraag van de MAU uitleg moeten geven over hun eigen beleid en uitvoering, heeft daarentegen goed gewerkt. Ongeacht of de MAU wordt toegekend, leidt het aanvraagproces bijna altijd tot verbeteringen in de gemeentelijke organisatie.

In deze en in de vorige paragraaf zijn we ingegaan op de uitkomsten van de evaluatie van de WWB en wat er door de Staatssecretaris van SZW mee is gedaan. De volgende paragraaf gaat in op hoe er nu wordt gedacht over het verdeelmodel.

5.4 Waar staan we nu?

Voor ons onderzoek hebben we een groot aantal gemeenten, onafhankelijke deskundigen en onderzoekers gesproken, al dan niet in groepsverband. Dat heeft een goed beeld opgeleverd van hoe nu in het algemeen tegen de verdeling wordt aangekeken. Uit de gesprekken die wij gevoerd hebben met gemeenten en vertegenwoordigende instanties volgt dat zij nog steeds veel onzekerheid ervaren over de betrouwbaarheid van de budgetten. Wel lijkt de aandacht voor het onderwerp sinds de evaluatie in 2008 verminderd te zijn. We zien daarvoor verschillende mogelijke oorzaken:

- Er is een zekere gewenning ontstaan aan de huidige systematiek met de bijbehorende uitkomsten.
- Andere thema's krijgen van landelijke politiek en gemeentebestuurders meer aandacht, zoals de gevolgen van de economische crisis en de voorbereidingen op de invoering van de Wet werken naar vermogen, waar de meeste gemeenten al druk mee bezig waren (zie ook De Groot 2009).
- De MAU heeft een aantal structurele-tekort-gemeenten voorzien van een tegemoetkoming.

We sluiten niet uit dat doordat het onderwerp nu opnieuw is geagendeerd de aandacht en daarmee de discussie weer toeneemt.

Bestuurlijk arrangement staat ook nu niet ter discussie

Het bestuurlijk arrangement staat nog steeds niet ter discussie. Er is veel draagvlak voor de beleidsvrijheid gecombineerd met financiële verantwoordelijkheid. Ook wordt het belang onderkend van een financiële prikkel voor de kwaliteit van beleid en uitvoering.

Dat bleek ook uit de discussies die plaatsvonden over de Wet werken naar vermogen (die nu controversieel is verklaard). De Wwnv hanteerde voor het bestuurlijk arrangement dezelfde uitgangspunten als de WWB. De kritiek op de Wwnv richtte zich vooral op de omvang van de bezuinigingen en dus niet op de financiële prikkel.

Wisselend beeld in de waardering van de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid

Daarnaast constateerden we in hoofdstuk 4 al dat sprake is van een wisselend beeld over de waardering van de beoordelingscriteria voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. Vaak staan deze criteria met elkaar op gespannen voet. Tijdens de evaluatie in 2008 werd de voorspelbaarheid tot op zekere hoogte hoger gewaardeerd dan de betrouwbaarheid. Men vond het belangrijker dat men tijdig zekerheid had over de omvang van het budget dan dat het budget precies aansloot op de feitelijke actuele situatie. In ons onderzoek werd door de gemeenten verschillende keren aangegeven dat betrouwbaarheid (in termen van actualiteit) nu hoger wordt gewaardeerd dan de voorspelbaarheid. Voor een nadere toelichting verwijzen we naar hoofdstuk 4.

Budgetberekeningen complex en moeilijk te doorgronden

Ook merkten wij in de gesprekken, zoals besproken in hoofdstuk 4, dat de termen stabiliteit, plausibiliteit en transparantie door elkaar heen lopen. De onrust bij veel gemeenten komt er ook uit voort dat de budgetten tot stand komen op basis van complexe berekeningen en dat deze moeilijk zijn te doorgronden. Daardoor worden de uitkomsten van het verdeelmodel niet altijd even goed begrepen. Men is daardoor onvoldoende in staat om uit te leggen waarom het budget is veranderd ten opzichte van het voorgaande jaar. Ook is men onvoldoende in staat om uit te leggen waardoor het saldo inkomensdeel wordt veroorzaakt, mede in relatie tot de eigen prestaties. Tot slot is men onvoldoende in staat om te anticiperen op veranderingen in het beschikbare budget of het budget in volgende jaren.

Vertroebeld beeld door bestuursakkoord 2007

In de afgelopen jaren werd het beeld bovendien vertroebeld door het bestuursakkoord 2007, waardoor het macrobudget niet aansloot bij de landelijke uitgaven, wat zich vertaalde in grote tekorten bij gemeenten. Dat leidde tot extra twijfels over de kwaliteit van de verdeling. Deze afspraken over het macrobudget moeten echter los worden gezien van de verdeling. Het saldo inkomensdeel wordt bepaald door de mate waarin het macrobudget aansluit bij de landelijke uitgaven en de uitkomsten van de verdeling. Vanaf 2012 is de systematiek van voor 2007 weer ingevoerd. Dat betekent dat het macrobudget weer zo goed mogelijk aansluit op de conjuncturele ontwikkeling. Het saldo inkomensdeel wordt dan voornamelijk veroorzaakt door het verschil in het budget- en het uitgavenaandeel.

5.5 Mogelijke verbeteringen aan het huidige verdeelmodel

Tijdens de interviews en de bijeenkomsten zijn verschillende mogelijke verbeteringen voor het huidige verdeelmodel aangedragen. Deze hebben wij geclusterd in onderstaande paragrafen die achtereenvolgens ingaan op verbeteringen in verklarende variabelen, het arbeidsmarktblok, stabiliteit en plausibiliteit, objectief budgetteren van kleinere gemeenten en dempers en vangnetten.

We zullen de paragrafen telkens afsluiten met een korte beoordeling van de mogelijke verbeteringen in termen van de nieuwe beoordelingscriteria die we in het vorige hoofdstuk hebben geformuleerd.

5.6 Verbetering van verklarende variabelen

In de interviews is een aantal mogelijke verdeelfactoren aangedragen (zie bijlage). Daarnaast is een aantal nieuwe variabelen in beeld gekomen bij de verschillende MAU-trajecten (eveneens opgenomen in de bijlage). In het verleden is al veel onderzoek gedaan naar de mogelijke variabelen in het verdeelmodel. Een deel van de aangedragen variabelen en de bij de MAU-trajecten in beeld gekomen variabelen is in het verleden reeds onderzocht. De vraag is daarom in welke mate onderzoek naar nieuwe variabelen verbetering zal opleveren. Ons inziens is het zinvol om bij groot onderhoud aan het verdeelmodel alle variabelen opnieuw te bezien. Dit wordt ook aangegeven door de onderzoeksbureaus en onafhankelijke deskundigen die we gesproken hebben. Wij adviseren om dan ook de variabelen mee te nemen die in het verleden al zijn onderzocht en die al dan niet in het huidige model zijn opgenomen. Verschillende variabelen zijn destijds doorgeschoven voor nader onderzoek. Vooralsnog is een aantal niet nader onderzocht. In het onderhoudstraject zouden die moeten worden meegenomen. Samenvattend adviseren we om:

1. De variabelen te onderzoeken die in het verleden zijn doorgeschoven naar nader onderzoek in het onderhoudstraject.
2. De variabelen te onderzoeken die door de gemeenten zijn aangereikt (zie bijlage).
3. De variabelen te onderzoeken die nu worden gebruikt bij de verklaring van het residu in het kader van de MAU-aanvragen (zie bijlage 7).

Naast de bovengenoemde redenen zien we nog de volgende aanvullende redenen om deze exercitie uit te voeren:

- Voor een deel zullen variabelen in het verleden al eens zijn onderzocht. Mogelijk zijn die door het ontbreken van significantie afgewezen. Door de veranderde omstandigheden zijn variabelen die vroeger niet significant waren, misschien nu wel significant. De variabelen die nog niet zijn onderzocht, leveren mogelijk een goede bijdrage aan de verbetering van het model.
- In de onderzoeken die naar het verdeelmodel worden gedaan, wordt snel besloten om een variabele niet op te nemen als deze niet significant is. Ons inziens moet daar terughoudender mee om worden gegaan. De beslissing om een variabele niet op te nemen, terwijl het wel een logische verklarende variabele is, kan ongewenste gevolgen hebben voor de budgetten van individuele gemeenten. Voor variabelen die op het oog logisch zijn, moet worden nagegaan wat de oorzaak is dat ze niet significant zijn. Dat leidt mogelijk tot nieuwe inzichten die aanleiding geven om het model dan wel de specificatie van de variabelen bij te stellen.

We noemen twee voorbeelden. Het lijkt bijvoorbeeld logisch dat het aantal niet-westerse allochtonen een betere verklaring geeft voor de bijstandsafhankelijkheid in een gemeente dan het totaal allochtonen. Maar op grond van de berekeningen is er in het verleden voor gekozen om het aandeel allochtonen niet te verfijnen naar westers en niet-westers.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de zorginstellingen. Een aantal gemeenten geeft aan dat ze relatief meer uitgeven aan bijstand omdat er binnen hun gemeenten een zorginstelling is gevestigd, waarvan veel bewoners recht hebben op bijstand. Gevoelsmatig lijkt het logisch dat met deze factor in de verdeling rekening zou worden gehouden. Op basis van econometrische gronden is deze factor in het verleden echter verworpen. Ons inziens zou er naast de econometrische gronden ook een inhoudelijke onderbouwing gegeven moeten worden. Dat draagt bij aan de uitlegbaarheid van het model.

- Nagegaan moet worden of het mogelijk is om gemeenten nauwer bij de ontwikkeling van de verdeling te betrekken. In dat opzicht kunnen we veel leren van de aanpak bij het Gemeentefonds. Door voortdurend in overleg te staan met belanghebbenden kan een brede consensus worden gecreëerd over de gehanteerde aanpak en de uitkomst. Een dergelijke methode is nuttig in gevallen waar de uiteindelijke acceptatie van de uitkomsten van groot belang is (Allers 2005).

Ons inziens zouden met name de gemeenten met grote, structurele herverdeel-effecten in de huidige systematiek door de onderzoekers bevestigd moeten worden over de mogelijke oorzaken. Deze factoren zouden in het onderzoek naar verbeteringen in het huidig model meegenomen moeten worden. De uitkomsten van het onderzoek zouden vervolgens weer met de betrokken gemeenten besproken moeten worden. Dan wordt een uitleg gegeven van de modeluitkomsten en onderbouwd waarom bepaalde factoren niet of juist wel worden meegenomen in het verdeelmodel. Mogelijk leidt het tweede gesprek tot nieuwe inzichten, die eventueel nog bij de definitieve schatting kunnen worden betrokken.

Oordeel Berenschot

Als het model wordt onderzocht op andere, nieuwe verdeelmaatstaven, zullen de verbeteringen in termen van financiële stimuli in theorie nihil zijn. Het bedrag dat gemeenten kunnen besparen als ze hun uitgaven verlagen, zal naar verwachting niet hoger worden, maar ook niet afnemen. De verdeelmaatstaven die nu worden toegepast zijn niet-beïnvloedbaar door gemeenten. Mogelijk neemt de prikkelwerking in de praktijk wel toe, omdat de betrouwbaarheid en de uitlegbaarheid van het model groter worden. Het onderzoek naar de verdeelmaatstaven is vooral gericht op de betrouwbaarheid. Een belangrijk doel is om een set (aanvullende) factoren te vinden die meer logisch en verklaarbaar is en die econometrisch tenminste even goed scoort als de huidige set. De wijze waarop gemeenten betrokken worden in het onderzoek kan bijdragen aan de mate van betrouwbaarheid. De voorspelbaarheid zal waarschijnlijk niet beter worden, maar de uitlegbaarheid wordt bij een set logische en verklaarbare factoren wel beter. De financiële beheersbaarheid verandert niet en de praktische uitvoerbaarheid van het verbeterde model is een voorwaarde voor het onderzoek en zal dus ook niet veranderen. Ons advies is om onderzoek te doen naar de verdeelmaatstaven. Volgens ons is dat een regulier onderdeel van het meerjarige onderhoudstraject en zou dit bij de uitwerking van de verbeteringen in het huidig model meegenomen moeten worden.

5.7 Arbeidsmarktblok

Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar het Arbeidsmarktblok. Veel gemeenten zijn van mening dat de regionale arbeidsmarkt nu niet goed in het model zit. Dat was ook al het geval tijdens de evaluatie van de WWB in 2008. Toen werd geadviseerd om nader onderzoek te doen. Het nader onderzoek naar de mogelijke verbeteringen is in 2009 uitgevoerd door APE (De Groot 2009). Voor de verbetering van de arbeidsmarktfactoren is een viertal varianten onderzocht: (1) Gewogen COROP, (2) Gewogen RPA, (3) Ruimtelijke maat en (4) Kansen op de arbeidsmarkt voor laag opgeleiden. De varianten hebben vooral betrekking op de manier waarop met de grenzen van de arbeidsmarktregio wordt omgegaan. Drie van de vier varianten lijken te leiden tot verbetering van de verdeling. Maar er zijn onvoldoende betrouwbare data beschikbaar om definitieve uitspraken te doen. Daarom is geadviseerd om nader onderzoek te doen en vooralsnog de huidige toepassing van de arbeidsmarktfactoren in het verdeelmodel te handhaven. Dit advies is door SZW overgenomen. Hierna bespreken we eerst het arbeidsmarktblok in het huidige objectief verdeelmodel. Daarna gaan we in op de vier varianten die door APE zijn onderzocht, op basis waarvan wij een conclusie trekken. Tot slot dragen wij nog een vijfde, alternatieve verdelingssystematiek aan, die specifiek rekening houdt met de verschillen tussen de arbeidsmarktregio's.

Huidig arbeidsmarktblok

In het huidige verdeelmodel worden de vier economische verdeelmaatstaven gemeten op het niveau van de COROP-regio.

- Werkzame beroepsbevolking op COROP-niveau (% van totale beroepsbevolking)
- Banen handel en horeca in COROP-regio (% van totaal aantal banen)
- Procentuele banengroei in COROP-regio
- Aantal banen in COROP-regio (% van totale beroepsbevolking)

In de evaluatie zijn kanttekeningen geplaatst bij de meting op COROP-niveau. De COROP-gebieden worden door veel gemeenten niet herkend als de voor hun relevante arbeidsmarktregio. Men wijst erop dat de COROP-regio's sterk verschillen in grootte en samenstelling. Zo zijn er grote regio's met veel gemeenten en kleine regio's met enkele gemeenten. Ook strookt de indeling in de COROP-regio's soms niet met de economische oriëntatie van een gemeente. Vooral gemeenten aan de randen van hun COROP-gebied zijn soms meer georiënteerd op de naastgelegen gebieden in plaats van het eigen gebied. Tevens kunnen vraagtekens worden gezet bij de relevantie van de regionale schaal voor de lokale situatie.

Verbetervariant 1: Gewogen COROP

Bij de gewogen COROP kijken we niet alleen naar de waarden van de verdeelfactoren in het COROP-gebied zelf, maar kijken we ook naar de waarden in de COROP-gebieden waar de inwoners van de gemeente werken.

Als bijvoorbeeld 70% van de werkenden in een gemeente in COROP A werkt en 30% in COROP B, dan worden de verdeelmaatstaven in COROP A gewogen met 0,7 en in COROP B met 0,3. APE laat zien dat deze maatstaf leidt tot minder herverdeeleffecten en dat het model logischer wordt. Tevens geeft APE aan dat deze maatstaf snel zou kunnen worden opgenomen in het huidige verdeelmodel.

Verbetervariant 2: Gewogen RPA¹³

Een alternatief voor de COROP-regio is de RPA-regio. Er zijn 34 RPA-regio's. Bij de gewogen RPA wordt dezelfde methodiek toegepast als bij de gewogen COROP. De herverdeeleffecten nemen bij deze variant volgens APE toe en de stabiliteit neemt af. APE geeft aan dat het model wel beter uitlegbaar is dan het huidige model. Dat komt doordat naast het eigen RPA-gebied ook gekeken wordt naar de waarden in de RPA-gebieden waar de inwoners van de gemeente werken. De maatstaf zou direct kunnen worden toegepast.

Verbetervariant 3: Ruimtelijke maat

Bij de ruimtelijke maat wordt onderkend dat in werkelijkheid de arbeidsmarkt niet gebonden is aan vaste regiogrenzen. Mensen richten zich meer op een gebied binnen een bepaalde afstand of met een bepaalde reistijd. Bij de ruimtelijke maat worden de arbeidsmarktfactoren gemeten binnen een straal van 30 minuten reistijd per auto. Het percentage werkzame beroepsbevolking wordt in deze maatstaf berekend door het aantal werkenden binnen een straal van 30 minuten reistijd te delen door het aantal personen in de beroepsbevolking binnen diezelfde straal. De herverdeeleffecten nemen bij toepassing van de ruimtelijke maat af. De uitlegbaarheid van het model neemt toe. Maar de data van het CBS die nodig zijn voor deze berekeningen zijn gedateerd en worden pas laat door het CBS geactualiseerd. APE concludeert dat toepassing van deze maatstaf in beginsel haalbaar is. Voor het onderzoek moet dan wel het gesprek met het CBS worden aangegaan en moet het mogelijk zijn voor het CBS de data eerder te actualiseren.

Verbetervariant 4: Kansen op de arbeidsmarkt voor laag opgeleiden

Een indicator van de arbeidsmarktkansen van de laagopgeleiden in een gemeente sluit mogelijk beter aan bij de noodzakelijke hoogte van de bijstandsuitgaven dan de huidige arbeidsmarktindicatoren. Onderzoeksbureau Atlas voor Gemeenten heeft in het verleden een dergelijke variabele ontwikkeld (Divosa 2007). Atlas geeft de samenstelling vooralsnog echter niet vrij. Deze indicator zou in de plaats kunnen komen van het huidige verdeelkenmerk banen per hoofd van de beroepsbevolking.

¹³ De RPA-gebieden zijn afgebakend door de Regionale Platforms Arbeidsmarkt. De 34 RPA-gebieden zijn in 2002 door de Regionale Platforms Arbeidsmarkt afgeleid uit de 131 werkgebieden van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). De RPA-indeling vervangt met ingang van 2002 de eerder gebruikte RBA-indeling (Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening).

De indicator meet het aantal banen voor laagopgeleiden in een straal van 30 minuten reistijd van de gemeenten en corrigeert die met het aantal laagopgeleide concurrenten. In het onderzoek nemen de herverdeeleffecten af. De uitlegbaarheid neemt toe. Evenals voor het kenmerk ruimtelijke maat, zijn er gegevens nodig van het CBS die nu nog onvoldoende actueel zijn. Daarnaast wordt de maatstaf geconstrueerd uit verschillende CBS-statistieken. Het CBS moet de validiteit van de maatstaf beoordelen voordat deze kan worden toegepast. Kortom, er is nader onderzoek nodig om te kunnen concluderen of deze maatstaf zou kunnen worden toegepast. Als in voldoende mate wordt voldaan aan de beschikbaarheid van betrouwbare data, is deze maatstaf haalbaar. Dit zou meegenomen moeten worden bij de verbeteringen in het huidig model.

Alternatief: meer actualiteit in het arbeidsmarktblok

Naast de vier bovengenoemde varianten hebben we nog een vijfde variant gevonden. Deze variant komt niet in de plaats van de hiervoor genoemde vier varianten, maar kan daarnaast bestaan. Bij de budgetbepaling wordt in september t-1 de verdeling vastgesteld. Het macrobudget kan in het uitvoeringsjaar nog worden aangepast op basis van de conjuncturele ontwikkelingen, zoals geprognoseerd door het CPB. Met de update van het macrobudget krijgt iedere gemeente bij de budgettoewijzing een correctie voor de gemiddelde nationale conjunctuur. Zoals hiervoor al aangegeven, bestaan er regionale verschillen in de conjuncturele ontwikkeling. In de ene gemeente ontwikkelt de conjunctuur zich anders dan in de andere gemeente. Gemeenten willen graag dat deze ontwikkelingen zo snel mogelijk in de verdeling worden meegenomen en dat de landelijke conjuncturele ontwikkeling wordt uitgesplitst naar de verschillende gemeenten. Een gemeente waar de conjuncturele ontwikkeling achterblijft bij die van andere gemeenten, wordt daar dus voor gecompenseerd in het bijstandsbudget.

Wat in deze variant nodig zou zijn, is een regionale verbijzondering van de CPB prognose. Het doel van de variant is overschotten en tekorten die voortvloeien uit de huidige niet-gedifferentieerde conjuncturele ontwikkeling te voorkomen. Als het werkt kunnen de budgetten op deze manier beter worden toegespitst op lokale actuele economische ontwikkelingen.

Oordeel Berenschot

De in het 'onderzoek verdeelmodellen 2010' onderzochte varianten 1 (gewogen COROP), 3 (ruimtelijke maat) en 4 (de kansen op de arbeidsmarkt voor laag opgeleiden) leiden tot een beter verdeelmodel in termen van betrouwbaarheid en uitlegbaarheid. Op de andere beoordelingscriteria verwachten wij niet veel verbetering. Variant 2 (gewogen RPA) zouden wij niet verder onderzoeken omdat die naar verwachting onvoldoende verbetering oplevert. Onlangs hebben UWV, VNG en het Ministerie van SZW afspraken gemaakt en zijn 35 arbeidsmarktregio's vastgesteld. Deze indeling is van onderop, door gemeenten zelf, tot stand gekomen (bron: samenvoordeklant.nl). Het is ons inziens dan ook zinvol om (ook) deze indeling te onderzoeken en na te gaan of die leidt tot een beter verdeelmodel. Ons advies is om een nieuwe variant te onderzoeken: gewogen Suwi-arbeidsmarktregio's.

Daarnaast is in onze gesprekken een nieuwe variant naar boven gekomen, waarbij in de verdeling rekening gehouden wordt met een zo actueel mogelijke lokale conjuncturele ontwikkeling.

In deze variant wordt de conjuncturele ontwikkeling die in het uitvoeringsjaar alleen op macroniveau doorwerkt, verbijzonderd naar de verschillende arbeidsmarktregio's. De mogelijkheden van een dergelijke variant zouden moeten worden onderzocht.

Het advies is om nader onderzoek te doen naar het gewogen COROP, de gewogen Suwi-arbeidsmarktregio's, de ruimtelijke maat en de arbeidsmarktkansen voor lager opgeleiden. Deze vier varianten moeten tegen elkaar worden afgezet en er moet een keuze tussen worden gemaakt. Daarnaast adviseren wij om onderzoek te doen naar de vergroting van de actualiteit in het arbeidsmarktblok.

5.8 Aanpassingen gericht op de vergroting van de stabiliteit

Mede door de ervaringen met het Bestuursakkoord 2007 zijn veel gemeenten terughoudender geworden ten aanzien van met name het voor langere tijd vastzetten van de verdeling en/of het macrobudget. Desondanks blijft onderzoek naar de stabiliteit van belang, met name als het gaat om de betrouwbaarheid van het verdeelmodel (soms wordt de stabiliteit bijvoorbeeld belemmerd door de betrouwbaarheid van de onderliggende data) en de uitlegbaarheid (grote jaarlijkse fluctuaties in de modeluitkomsten zijn niet altijd logisch en verklaarbaar). Ook is het nodig inzicht te hebben in de effecten voor de gemeente van het voor langere tijd vastzetten van de verdeling, zodat bestuurders een zorgvuldige afweging kunnen maken tussen voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. Hierna gaan we eerst in op het onderzoek dat naar aanleiding van de evaluatie in opdracht van het Ministerie van SZW is uitgevoerd door APE. Vervolgens gaan we in op de 'constante' in het verdeelmodel. Tot slot bespreken we de communicatie over de verdeling richting de gemeenten.

5.8.1 Recent onderzoek naar de stabiliteit

APE (De Groot 2009) heeft een eerste, uitgebreide verkenning gedaan naar meer stabiliteit. Als beoordelingscriterium is de stabiliteit van de gemeentelijke budgetten (gemeentelijk aandeel) gehanteerd. Volgens APE zijn er duidelijke aanwijzingen dat de waarden van de verdeelkenmerken in het databestand van het CBS zelf leiden tot instabiliteit in de budgetten. Dat komt doordat de werkelijke cijfers niet beschikbaar zijn, waardoor het CBS afhankelijk is van steekproeven. De waarden van sommige maatstaven zoals opleidingsniveau en werkzame beroepsbevolking, kunnen daardoor van jaar tot jaar behoorlijk verspringen, zonder dat daar een inhoudelijke aanleiding voor is. Voor sommige gemeenten kan dat relatief grote gevolgen hebben. Met name kleinere gemeenten hebben last van dat probleem. Voor het onderzoek zijn ten aanzien van de stabiliteit de volgende exercities uitgevoerd:

- APE heeft niet alle individuele verdeelkenmerken onderzocht. Als verkenning hebben ze gekeken naar de laag opgeleiden. In verschillende gevallen blijkt deze variabele ineens flink te dalen, terwijl het onwaarschijnlijk is dat het onderwijsniveau in werkelijkheid daalt (lager opgeleide generaties verdwijnen immers uit de beroepsbevolking en iedere nieuwe generatie is betere opgeleid dan de vorige). Een oplossing kan zijn door te werken met meerjarige gemiddelden, waardoor de variabele van jaar tot jaar een meer logisch verloop krijgt. Dit verdeelkenmerk zit al als driejarig gemiddelde in het model. APE heeft een modelschatting uitgevoerd met een zesjarig gemiddelde.

Gebruik van het zesjarig gemiddelde leidt tot een verbetering van de modeluitkomsten. De actualiteit wordt dan wel minder. Dit verdeelkenmerk zou per direct kunnen worden ingevoerd.

- Ook is onderzocht wat er gebeurt als voor alle verdeelkenmerken het meerjarig gemiddelde (van drie jaar) wordt gehanteerd. De voorlopige uitkomst van deze analyse is dat het model nauwelijks verbetert. Volgens APE moet dit nader worden onderzocht om meer definitieve uitspraken te kunnen doen.
- Verder is in het onderzoek gekeken naar de stabiliteit van de budgetten bij een constant budgetaandeel en bij constante gewichten. Bij het constant budgetaandeel, wordt het aandeel in enig jaar bepaald. Vervolgens wordt het aandeel voor een aantal jaar vastgezet. In de huidige systematiek staat het budgetaandeel één jaar vast. Het wordt vastgesteld in september t-1 en het wordt toegepast op het voorlopige, het nadere voorlopige en het definitieve budget. Fluctuaties in het budget zijn dan alleen nog mogelijk door fluctuaties in het macrobudget. Het onderzoek van APE is onafhankelijk uitgevoerd van het macrobudget. De budgetaandelen (en niet de budgetten zelf) zijn voor drie jaar vastgezet. Bij de constante gewichten worden de gewichten voor een aantal jaar vastgezet en wordt het model dus niet jaarlijks herijkt. De uitkomst van de analyse was dat de stabiliteit bij het constant budgetaandeel uiteraard toeneemt, maar ten koste gaat van de actualiteit en de omvang van de herverdeeleffecten. Bij de constante gewichten neemt de stabiliteit verrassenderwijs iets af. De som van de producten van de jaarlijks herijkte gewichten en de (actuele) verdeelkenmerken leidt tot een stabiel budgetaandeel dan de som van de producten van jaarlijks niet veranderende gewichten en diezelfde (actuele) verdeelkenmerken.

De conclusie is dat er nader onderzoek nodig is om te bepalen of een combinatie van aanpassingen mogelijk is die leidt tot substantieel meer stabiliteit met een minimum aan verlies in termen van verdelende werking en actualiteit.

5.8.1 De constante in het verdeelmodel

Verder verdient het aanbeveling om onderzoek te doen naar de constante in het verdeelmodel. De constante bepaalt in belangrijke mate de omvang van het budget. Daarnaast leiden herijkingen tot relatief grote veranderingen in de omvang van de constante, waardoor veranderingen in de omvang van het gemeentelijk budget vaak voor een substantieel deel door de (herschatte) constante worden bepaald. Het probleem met de constante ligt naast de mogelijke instabiliteit ook in de betrouwbaarheid en uitlegbaarheid van het model. De constante heeft geen inhoudelijke betekenis. Het is de uitkomst van een econometrische exercitie. De constante is daarom lastig uit te leggen. Ook is het lastig om de verandering in het budget uit te leggen als deze voor een belangrijk deel verklaard wordt door de bijstelling van de constante. Nagegaan zou moeten worden op welke wijze bij de herijkingen meer stabiliteit in de constante gerealiseerd zou kunnen worden en wat de gevolgen daarvan zijn voor de gemeentelijke budgetten, met name in termen van uitlegbaarheid. Waarschijnlijk heeft bijvoorbeeld het fixeren of op nul stellen van de constante gevolgen voor de herverdeeleffecten. Omdat er een extra restrictie op het model wordt gelegd nemen deze mogelijk toe. De grotere herverdeeleffecten moeten worden afgewogen tegen de winst aan uitlegbaarheid.

5.8.2 Verder verbeteren van de communicatie over het verdeelmodel

Ons inziens zou een deel van de bestuurlijke onrust kunnen worden weggenomen als het Ministerie van SZW de communicatie over de budgetten, die in het algemeen al positief wordt beoordeeld, nog verder zou verbeteren. Dat leidt, ondanks dat onzekerheid inherent is aan de huidige systematiek, tot een betere uitlegbaarheid en een beter gevoel van betrouwbaarheid. Het gaat om een nadere en tijdige toelichting – in termen van verdeelkenmerken, bedragen per verdeelkenmerk (gewichten) en macrobudget - op de budgetten, op de veranderingen in de budgetten en een indicatie van de verwachte omvang van toekomstige budgetten, waarbij tevens wordt ingegaan op de onzekerheidsmarges.

Daarnaast zou het ministerie door de wijze van communiceren het meerjarig te kijken meer moeten stimuleren dan nu. Nu ligt de focus telkens te veel op één jaar. Het lijkt ons redelijk dat bij de beoordeling van de modeluitkomsten ook de uitkomsten in vorige jaren worden meegenomen. De beoordeling van gemeentelijke tekorten wordt mogelijk anders als ook de saldi in voorgaande jaren in ogenschouw worden genomen. Ook vanwege de huidige systematiek is het beter om meerjarig te kijken. Dat komt onder andere omdat de budgetten niet worden vastgesteld op basis van actuele gegevens. Nadelige externe effecten op de huidige bijstandsuitgaven komen pas tot uitdrukking in de toekomstige bijstandsbudgetten.

5.8.3 Oordeel Berenschot

Het nader onderzoeken van de stabiliteit verdient aanbeveling. De belangrijkste doelstellingen zijn het verbeteren van de betrouwbaarheid van het model en de voorspelbaarheid en stabiliteit kan daar aan bijdragen. Daarnaast zullen bij een stabiel model ook de uitlegbaarheid en de financiële beheersbaarheid groter worden. Mogelijk neemt zelfs de prikkelwerking iets toe, omdat gemeenten bij een stabiel model beter weten waar ze aan toe zijn. Dat leidt tot rust en meer vertrouwen in het model.

We maken voor het onderzoek onderscheid in:

- Het verbeteren van het model door verdere analyse en verbetering van de onderliggende data, waaronder het gebruik maken van meerjarige gemiddelden van de verdeelkenmerken. Zowel bij de modelschatting als bij de berekening van de budgetten wordt dan gebruik gemaakt van de meerjarige gemiddelden van de verdeelmaatstaven. Bij dit deel van het onderzoek ligt de nadruk op meer betrouwbaarheid.
- Het budgettaandeel meerjarig vastzetten, waarbij de voordelen van de grotere voorspelbaarheid worden afgezet tegen het verlies aan betrouwbaarheid (als gevolg van minder actualiteit). Het verlies aan betrouwbaarheid wordt gemeten aan de hand van het effect op de herverdeeleffecten. De nadruk bij dit deel van het onderzoek ligt op een betere voorspelbaarheid. Er is een trade-off met de actualiteit. Het verdient aanbeveling om aan de bestuurders verschillende scenario's, met hun financiële effecten, voor te leggen van waaruit ze kunnen kiezen. Wij denken aan de volgende scenario's:
 - Aanpassing van de verdeling tot in het uitvoeringsjaar (bij de definitieve vaststelling).

- Het vastzetten van de verdeling in september t-1 (het jaar voor het uitvoeringsjaar).
- Het meerjarig vastzetten van de verdeling, waarbij het financieel effect wordt berekend van elk jaar dat het budgetaandeel langer wordt vastgezet.
- Het meerjarig fixeren of op nul stellen van de constante. Dat leidt tot meer stabiliteit van het model. De budgetaandelen worden mogelijk minder stabiel. De uitlegbaarheid van het model neemt mogelijk wel toe.

5.9 Kleinere gemeenten (deels) objectief budgetteren

In het groot onderhoud moet ook de positie van de kleinere en middelgrote gemeenten worden bezien. Zoals eerder aangegeven ontvangen gemeenten tot 25.000 inwoners een budget volledig op basis van hun historisch uitgavenaandeel. Gemeenten met 25.000-40.000 inwoners ontvangen een budget gedeeltelijk op basis van hun historisch uitgavenaandeel en gedeeltelijk op basis van het objectief verdeelmodel. Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners ontvangen een budget volledig op basis van het objectief verdeelmodel.

Uitgangspunt van de huidige verdeelsystematiek is dat de verdeling zoveel mogelijk plaatsvindt op basis van een objectief verdeelmodel. Het blijkt echter vanwege de betrouwbaarheid van variabelen bij kleinere gemeenten moeilijk te zijn om het budget voor de kleine en middelgrote gemeenten volledig te verdelen op basis van het objectief verdeelmodel. In totaal woont 80% van de bijstandsgerechtigden in een gemeente met meer dan 40.000 inwoners, 10% in gemeenten met tussen de 40.000 en 25.000 inwoners en 10% in gemeenten met minder dan 25.000 inwoners. In het verleden is al vaker gekeken of de gemeentegroottesklassen moeten worden bijgesteld. Volgens ons moet tijdens het groot onderhoud aan het model telkens weer gekeken worden of de grens verder omlaag kan. De uitkomst van het stabiliteitsonderzoek door APE in 2009 leverde op dat de verdeelkenmerken in met name de kleinere gemeenten vaak niet helemaal betrouwbaar zijn. Verbetering van de betrouwbaarheid kan er toe leiden dat de stabiliteit meer toeneemt en dat de gemeentegrootte-grens voor het objectief verdeelmodel kan worden verlaagd. Ook tijdens onze bijeenkomst met de kleinere gemeenten werd ervoor gepleit om voor de kleinere gemeenten meer te werken met objectieve maatstaven.

Oordeel Berenschot

Door de kleinere gemeenten objectief te budgetteren neemt de prikkelwerking toe, omdat ze prestatieverbeteringen vertaald zien in structurele besparingen. Het uitgangspunt van een objectieve verdeling wordt als eerlijker ervaren dan de historische verdeling. Maar de in sommige gevallen grote(re) herverdeeffecten zullen niet altijd als eerlijk en betrouwbaar beoordeeld worden. De voorspelbaarheid van de budgetten wordt minder. De uitlegbaarheid neemt enerzijds af, omdat het model complexer wordt. Anderzijds neemt de uitlegbaarheid toe, omdat de objectieve verdeling inhoudelijk beter te verklaren is. De financiële beheersbaarheid neemt door de mogelijk grotere herverdeeffecten ook iets af. De conclusie is dat in fase 2 van het onderzoek (uitwerking van de modellen) ons inziens onderzocht zou moeten worden of en zo ja in welke mate de kleinere gemeenten objectief gebudgetteerd kunnen worden.

5.10 Dampers en vangnetten

Veel gemeenten hebben in onze gesprekken gepleit voor een verdere inperking van het financieel risico. Geen van de gemeenten wil terug naar een systematiek met 100% declaratie. Wel is een aantal andere suggesties aangedragen. In het algemeen geldt echter dat het opnemen van de historische uitgaven en het aftoppen van financieel risico ertoe leidt dat besparingen als gevolg van prestatieverbeteringen worden afgeroomd. De aangedragen suggesties staan dus op gespannen voet met de voorwaarde dat de modelverbeteringen leiden tot een betere prikkelwerking.

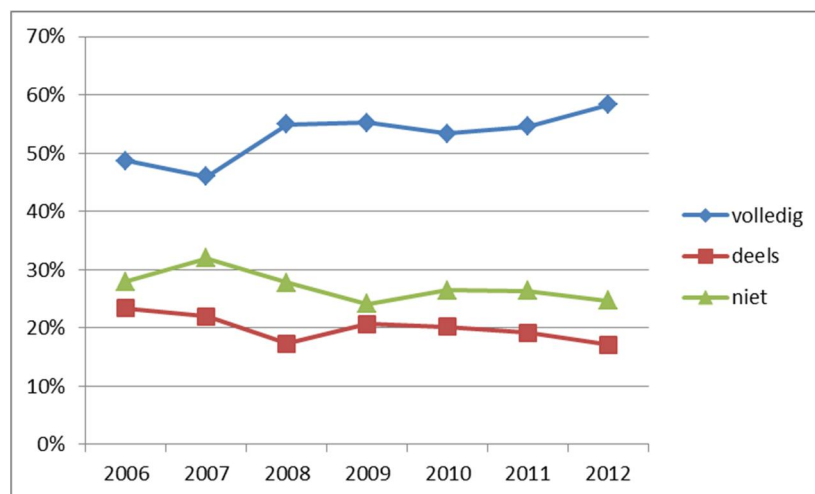
5.11 Ex ante aftopping

Omdat de introductie van een objectief verdeelmodel zou kunnen leiden tot grote verschillen in budgetaandelen voor gemeenten en hun (historische) uitgavenaandeel is bij invoering van de WWB besloten dat de herverdeeleffecten ex ante worden ingeperkt. Dit betekent dat bij de bepaling van het feitelijke budgetaandeel van een gemeente een bandbreedte wordt gehanteerd tussen het objectief bepaalde aandeel en het historische bepaalde aandeel. Daardoor wijkt het toegekende objectieve budgetaandeel nooit meer dan 7,5% af van het historisch aandeel.

Dit betekent dat gemeenten boven een bepaalde grens deels historisch verdeeld worden. Dat zet een rem op de prikkelwerking, omdat lagere bijstandsuitgaven na twee jaar (het peiljaar ligt twee jaar in het verleden) grotendeels worden afgeroomd.

Het Ministerie van SZW heeft de ex ante aftopping intern onderzocht. In de onderstaande grafiek staat de verdeling over de gemeenten die volledig, deels en niet ex ante worden afgetopt.

Figuur 4: Percentages ex ante aftopping 2006-2012



We zien dat het aandeel gemeenten dat volledig ex ante wordt afgetopt is toegenomen. In 2012 is voor bijna 60% van de gemeenten waarvoor het objectief verdeelmodel van toepassing is, sprake van ex ante aftopping. Het aandeel gemeenten dat deels is afgetopt is afgenomen over de tijd.

We zien ook dat het aandeel gemeenten dat niet ex ante wordt afgetopt over de langere termijn wat lijkt te dalen. We kunnen in ieder geval concluderen dat het objectief verdeelmodel feitelijk maar voor een relatief beperkt aantal gemeenten volledig wordt toegepast.

De ex ante aftopping maakt het model moeilijk uitlegbaar. En door de complexiteit wordt de voorspelbaarheid belemmerd. Voor een individuele gemeente is het wel inzichtelijk in enig jaar wat het effect is van de ex ante aftopping op hun budget inkomensdeel, maar voor de gemeenten als totaal wordt de verdeling complexer en ondoorzichtiger. De ex ante aftopping vervult in het huidige model de gewenste dempende functie, maar is ons inziens voor de toekomst geen ideale oplossing omdat de prikkelwerking en de voorspelbaarheid er teveel door worden beperkt.

Nader onderzoek

De vraag is of en waarom er een ex ante aftopping nodig is in aanvulling op de ex post vangnetten. Nagegaan zou moeten worden wat het effect is van de ex ante aftopping, in vergelijking met het effect zonder ex ante aftopping. Bij een steeds betere verdelende werking van het objectief verdeelmodel zou de functie van de ex ante inperking steeds minder moeten worden.

Als besloten wordt om de ex ante aftopping te handhaven, zou met het oog op de prikkelwerking nagegaan moeten worden of het aftoppingspercentage moet worden verhoogd, bijvoorbeeld naar de destijds inhoudelijk onderbouwde 15% (Goudriaan 2003). Ook kan worden onderzocht of het mogelijk is om altijd een deel van het risico bij de gemeente te laten, bijvoorbeeld de eerste 7,5 % is objectief en voor de rest is de helft objectief en de helft historisch.

Oordeel Berenschot

Door het afschaffen van de ex ante aftopping of door het verhogen van de aftoppingsgrens worden besparingen als gevolg van prestatieverbeteringen minder snel afgeroomd. Dat komt doordat het historisch aandeel in de verdeling kleiner wordt. De voorspelbaarheid en de uitlegbaarheid van de budgetten zullen verbeteren, omdat het model minder complex wordt. De financiële beheersbaarheid wordt mogelijk wel minder, omdat de herverdeeffecten toenemen en daardoor de financiële risico's voor gemeenten. Echter, rekening houdend met de ex post vangnetten, is de afname in financiële beheersbaarheid waarschijnlijk beperkt. Het afschaffen van de ex ante aftopping of het verhogen van de aftoppingsgrens is praktisch uitvoerbaar.

5.12 Incidentele aanvullende uitkering

Bij veel gemeenten is er een verschil tussen het definitief toegekende budget van het inkomensdeel en de werkelijke uitgaven. Een budgetoverschot is vrij besteedbaar, de wet schrijft geen bestedingsrichting voor. Bij een budgettekort zal de gemeente in eerste instantie zelf op haar begroting moeten zoeken naar een oplossing voor het financiële tekort. Indien het tekort groter is dan 10%, heeft het college de mogelijkheid een verzoek voor een Incidenteel Aanvullende Uitkering (IAU) in te dienen bij de toetsingscommissie. Dat is mogelijk sinds de invoering van de WWB in 2004.

5.12.1 Voorwaarden IAU en aanvullende kwaliteitseisen kleine gemeenten

De voorwaarden voor de IAU zijn afhankelijk van de gemeentegrootte. Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners krijgen bij een tekort van meer dan 10%, onder voorwaarde dat de uitvoering rechtmatig is, de IAU toegekend. Bij de overige gemeenten wordt gekeken of sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt en wordt gekeken naar de kwaliteit van het beleid en de uitvoering. De voorwaarden zijn strenger naarmate de gemeente groter is. Volgens een aantal geïnterviewden is het vreemd dat voor de groep gemeenten met minder dan 10.000 inwoners geen eisen zijn gesteld aan de kwaliteit van het beleid en de uitvoering (m.u.v. de rechtmatigheid). Wij onderschrijven dat en ons inziens zouden ook aan deze gemeenten aanvullende kwaliteitseisen gesteld moeten worden.

In de onderstaande tabel staat het aantal verzoeken om IAU dat over de jaren 2004 t/m 2010 is gedaan. Tevens is het aantal toekenningen aangegeven. Voorts is in de tabel het totale en het gemiddelde bedrag zichtbaar dat de gemeenten aan IAU ontvingen. Opvallend is de sterke toename van het aantal aanvragen in 2009 en 2010. De oorzaak daarvoor is dat toen het macrobudget fors kleiner was dan de werkelijke uitgaven, als gevolg van het Bestuursakkoord 2007 in combinatie met de conjuncturele ontwikkelingen.

Tabel 5: Ontwikkeling aantal en totale bedragen uitgekeerde IAU 2004 - 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aantal verzoeken	65	55	26	65	76	181	259
Toekenningen	59	49	25	60	71	171	226
Toekenningen/aantal verzoeken	91%	89%	96%	92%	93%	94%	87%
Uitgaven IAU (mln €)	9,7	6,0	10,5	6,8	16,8	35,1	76,5
Uitgaven IAU per gemeente (x1000€)	164	122	420	113	236	205	339

5.12.2 Het risicopercentage heroverwogen

Het vangnet is bedoeld voor incidentele omstandigheden. Het bepalen van de hoogte van het daarbij gehanteerde risicopercentage is vooral een politiek-bestuurlijke afweging. Een beter verdeelmodel vermindert de noodzaak van vangnetten. Als een lager aantal gemeenten dat jaarlijks een beroep doet op de IAU meer passend wordt gevonden bij het incidentele karakter van de IAU of als de prikkelwerking moet toe- of afnemen, moet het risico-percentage daarmee in overeenstemming worden gebracht. Als gestreefd wordt naar een lager aantal gemeenten, betekent dat dat het percentage eigen risico verhoogd moet worden. In de onderstaande tabel is het aantal gemeenten opgenomen dat in de jaren 2004-2007 (de jaren voor het Bestuursakkoord 2007) een tekort had onder een bepaald percentage. Tijdens het Bestuursakkoord nam het aantal toe mede als gevolg van de tekorten op het macrobudget.

Tabel 6: aantal tekortgemeenten naar percentage tekort over de periode 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
<20%	11	7	2	9
<15%	34	22	9	25
<10%	63	54	26	67
<5%	111	102	55	156

Uit de tabel blijkt dat structureel sprake lijkt van circa 60 gemeenten per jaar (2006 was een uitzondering) dat een tekort heeft van tussen de 5 en 10%. Verlagen we het percentage naar 5%, dan zijn er al snel meer dan 100 gemeenten die een beroep zouden kunnen doen op de IAU. Verhogen we het percentage, bijvoorbeeld naar 15%, dan zien we een gemiddeld aantal van 27 gemeenten dat een beroep kan doen op IAU. Bij een percentage van 20% gaat het om 9 gemeenten (exclusief 2006) per jaar.

Er zou kunnen worden overwogen om bij de toekenning van een IAU meerjarig te kijken. De vraag is of het terecht is om een gemeente een IAU toe te kennen als bijvoorbeeld in voorgaande jaren sprake was van (grote) overschotten. Als voorwaarde zou kunnen gaan gelden dat sprake was van een incidenteel tekort en dat de som van de saldi over een bepaalde periode boven een bepaalde grenswaarde komt

5.12.3 Grondslag voor de risicomarge

De inperking van het financiële risico en de vergroting van de financiële beheersbaarheid is voor een belangrijk deel een bestuurlijke afweging. Gekozen kan worden om de marges te vergroten of te verkleinen. Ook kan gekozen worden voor een andere vorm. De vraag kan gesteld worden of het voor de risicomarge voor de hand ligt om gebruik te maken van een procentuele koppeling. Bij een lager budget is daarmee, in absolute zin sprake van een kleiner risico. Daarnaast is het zo dat de bijstandsuitgaven per hoofd van de bevolking scheef verdeeld zijn over Nederland. De totale uitgaven per hoofd zijn in Rotterdam bijvoorbeeld veel hoger dan in Haarlemmermeer. De vraag is of het redelijk is dat de risicomarge voor Rotterdam daarmee ook een stuk hoger is dan voor Haarlemmermeer. Mogelijk ligt het meer in de rede om te zoeken naar een maatstaf die rekening houdt met de draagkracht van de gemeente. Gedacht zou kunnen worden aan euro's per inwoner of een percentage van de gemeentelijke algemene middelen. Mogelijk versterkt dat ook de prikkelwerking. Voor een gemeente waarvoor 10% van het budget op de begroting een beperkt bedrag is, ervaart minder prikkelwerking dan een gemeente waarvoor 10% van het bijstandsbudget wel een substantieel bedrag is.

De huidige 10% risico correspondeert met een bedrag per hoofd van 27 euro (10% van het macrobudget in 2012 gedeeld door de bevolkingsomvang van Nederland). Bij toepassing van deze 27 euro per hoofd gaat de risicomarge voor de IAU voor Rotterdam omlaag van €44 mln. naar €16 mln. Voor Haarlemmermeer stijgt de risicomarge van €1,9 mln. naar €3,9 mln. Op macroniveau lijkt dan nog sprake van eenzelfde prikkelwerking. Alleen wordt de prikkel anders over het land verdeeld.

Er kan ook een andere redenering worden gevolgd. We gaan uit van de huidige risicomarge van Rotterdam. Dat is in totaal 44 mln. euro. Dat komt neer op 72 euro per hoofd van de Rotterdamse bevolking. Dat is landelijk het hoogste bedrag. Toepassing van dat bedrag op de gemeente Haarlemmermeer, levert een risicomarge op van 10,3 mln. euro ofwel 53% van het bijstandsbudget van die gemeente. Ten opzichte van het totale macrobudget inkomensdeel komt 72 euro per hoofd neer op een risicomarge van 24% van het huidige budget inkomensdeel.

We zouden de risicomarge ook kunnen afzetten tegen het bedrag dat gemeenten krijgen vanuit het Gemeentefonds. De huidige 10% in de IAU correspondeert met 2,7% van het Gemeentefonds. In Rotterdam correspondeert de risicomarge IAU met 3,7% van het Gemeentefonds en in Haarlemmermeer is de risicomarge als percentage van het bedrag dat de gemeente uit het Gemeentefonds ontvangt 1,7%. Indien we voor alle gemeenten een risicomarge van 3,7% van het Gemeentefonds zouden hanteren, komt dat neer op een landelijke risicomarge van 13,7% van het huidige budget inkomensdeel.

5.12.4 Strengere toets bij IAU-aanvraag gericht op beleid en uitvoering

Bij de toetsingscommissie moet sprake zijn van een strenge toets. Uit de cijfers van de toetsingscommissie blijkt dat gemeenten die de IAU aanvragen, meestal een IAU krijgen toegekend. Naast de incidentele niet-beïnvloedbare omstandigheden zouden de kwaliteit van de uitvoering en het beleid meer meegewogen moeten en kunnen worden. Onderdeel daarvan zou kunnen zijn het opstellen van een verbeterplan (evenals bij de MAU) en – bij een herhaalde IAU-aanvraag – de uitvoering van het verbeterplan. De leden die wij spraken van de toetsingscommissie gaven zelf ook aan dat het zinvol is om bij de beoordeling van een IAU-aanvraag meer nadruk te leggen op de kwaliteit van beleid en uitvoering.

Hiernaast zou nagegaan kunnen worden of de toetsingscommissie meer discretionaire bevoegdheden zou moeten krijgen om in plaats van alles of niets, de IAU gedeeltelijk toe te kennen, afhankelijk van de uitkomsten van de door hen uitgevoerde toets. Voor zover de toetsingscommissie beoordeelt dat het tekort deels veroorzaakt is door tekortschietend beleid en uitvoering, zou voor dat deel niet gecompenseerd worden.

Door nadrukkelijker de uitvoering en het beleid bij de aanvraag te beoordelen en door de toetsingscommissie de discretionaire ruimte te bieden om de hoogte van de aanvullende uitkering daarmee in overeenstemming te brengen, zal de prikkelwerking bij gemeenten vergroot worden. In het bijzonder bij de gemeenten die hun tekort zien oplopen tot boven de 10% van het budget.

5.12.5 Meer prikkelwerking boven de 10%

Als het tekort van een gemeente oploopt tot (ruim) boven de 10% zou de prikkel voor een individuele gemeente kunnen afnemen. Als het meerdere boven de 10% wordt gecompenseerd, zou de gemeente kunnen redeneren dat aanvullende maatregelen financieel onaantrekkelijk zijn, omdat die geld kosten, terwijl de besparingen worden verrekend met de IAU-compensatie. Het staat van tevoren strikt genomen niet vast dat gemeenten met een tekort boven de 10% een IAU ontvangen, maar in het verleden bleek dat het grootste deel van de aanvragers wel een IAU kregen toegekend.

Hiervoor hebben we al aangegeven dat de prikkel gestimuleerd zou kunnen worden door de toetsingscommissie bij een IAU-aanvraag meer naar het beleid en de uitvoering te laten kijken en/of door de toetsingscommissie discretionaire ruimte te geven voor de vaststelling van de hoogte van de compensatie.

Ook op andere manieren zou de prikkelwerking boven een tekort van 10% gestimuleerd kunnen worden. Het is denkbaar dat gemeenten boven de 10% een prikkel behouden door ze zonder meer een deel zelf te laten betalen. Stel, een gemeente heeft een tekort van 16%. Boven de marge van 10% kan een IAU worden aangevraagd. Als je gemeenten zonder meer een deel laat betalen, bijvoorbeeld de helft van het meerdere boven de 10%, zou de gemeente 3% (de helft van 6%) voor zijn rekening nemen en zou de andere 3% gecompenseerd worden, als besloten wordt om de IAU toe te kennen.

5.12.6 Oordeel Berenschot

In deze paragraaf zijn maatregelen aangedragen die leiden tot meer prikkelwerking, zoals het stellen van nadere kwaliteitseisen voor IAU-aanvragen aan gemeenten onder de 10.000 inwoners, het verhogen van de risicomarge, het veranderen van de grondslag voor de risicomarge, een strenge(re) toets bij de aanvraag op beleid en uitvoering en boven de 10% een financiële prikkel laten bestaan. Uitgaand van een goed werkend verdeelmodel wordt met deze maatregelen de betrouwbaarheid beter. Daar staat tegenover dat de wens tot risico-inperking mede is ingegeven door de huidige twijfels aan de betrouwbaarheid. De voorspelbaarheid en de uitlegbaarheid zullen met de hiervoor genoemde maatregelen mogelijk iets beter worden, omdat de verstoring van de prikkelwerking door de IAU minder wordt. De financiële beheersbaarheid wordt minder. Dat is de prijs die wordt betaald voor meer prikkelwerking.

5.13 Meerjarige aanvullende uitkering

Zoals hiervoor aangegeven is in 2009 de MAU ingevoerd. De MAU bestaat naast de IAU. In 2012 is de MAU geëvalueerd. In het kader van de evaluatie van de MAU hebben de onderzoekers geconstateerd dat het, afgaande op de onderzoeken die in 2009 en 2011 zijn uitgevoerd, niet mogelijk is concrete verbeteringen van het huidige model te benoemen. De opgedane kennis is nog niet voldoende uitgekristalliseerd om er conclusies aan te verbinden die voor alle gemeenten van toepassing zijn. Wel laten de onderzoeken zien dat er buiten het geldende verdeelmodel objectieve factoren zijn die statistisch invloed hebben op de omvang van de gemeentelijke kosten. Een overzicht van de onderzochte kenmerken is te vinden in bijlage 7. Deze kenmerken kunnen in de uitwerking van de verbetering van de huidige verdeelsystematiek betrokken worden.

Uit de evaluatie van de MAU is tevens gebleken dat de MAU als ingewikkeld ervaren wordt. Per 1 januari 2013 worden daarom enkele vereenvoudigingen doorgevoerd. Aan de onderzoekers die de verbeteringen van de bestaande systematiek in fase 2 gaan uitwerken kan worden gevraagd om daarbij te bezien of en hoe de MAU vereenvoudigd kan worden.

Tot slot hebben de onderzoekers vragen gesteld bij de wijze waarop de effecten van verdeelstoornissen vastgesteld worden en meer in het bijzonder bij de onzekerheid waarmee de uitkomsten van de oriënterende onderzoeken naar het effect van een verdeelstoornis op het tekort gepaard gaan. Bij het onderzoek naar de verbetering van de huidige systematiek kan daarom ook worden gevraagd te onderzoeken of het mogelijk is het effect van een verdeelstoornis op het feitelijk tekort beter (met minder onzekerheid) te bepalen. Uitgangspunt van het Ministerie van SZW is dat MAU-gemeenten zoveel mogelijk in dezelfde positie worden gebracht als de overige (meebetalende) gemeenten.

Oordeel Berenschot

Het effect op de criteria zoals hier genoemd voor de MAU is vergelijkbaar als voor de IAU. Als er maatregelen komen waardoor gemeenten minder snel van de MAU gebruik maken, neemt mogelijk de betrouwbaarheid van het gehele verdeelsysteem (inclusief MAU) af. De MAU is er juist omwille van het verminderen van de huidige verdeelstoornissen. Dat geldt uiteraard niet als de MAU minder nodig wordt omdat er minder verdeelstoornissen zijn.

5.14 AU vervangt IAU en MAU

Alles overziend is er in de loop van de tijd een complex geheel aan vangnetten gecreëerd. Vanuit de historie is te verklaren dat er twee verschillende ex post regelingen bestaan. Maar de vraag is waarom deze niet worden geïntegreerd, waardoor bij gemeenten die aan bepaalde voorwaarden voldoen integraal kan worden afgewogen of en zo ja in welke mate ze gecompenseerd gaan worden. De regelingen IAU en MAU zouden dan worden vervangen door één regeling Aanvullende Uitkering (AU). Een belangrijke voorwaarde zou moeten zijn dat de regeling zodanig wordt ingericht dat er in de praktijk slechts een relatief beperkt aantal gemeenten gebruik van maakt. De reguliere verdelingssystematiek moet van toepassing zijn op het gros van de gemeenten. De situatie die ontstond bij de IAU- en MAU-aanvragen als gevolg van de grote tekorten door het Bestuursakkoord 2007 moet worden voorkomen.

Wij geven in overweging om de mogelijkheden om de MAU en de IAU met elkaar te integreren te onderzoeken. Er zou één aanvraagmoment kunnen worden ingevoerd voor het geïntegreerde vangnet. Voorts zou één tekortpercentage gehanteerd kunnen worden over meerdere jaren om een stap verder te kunnen zetten in de aanvraagprocedure. Door te kijken over meerdere jaren wordt er bij gemeenten die te maken hebben met een incidenteel tekort ook rekening gehouden met de saldi op het inkomensdeel in andere jaren. Vervolgens zou moeten worden nagegaan of sprake is van een incidentele of van een structurele oorzaak van het tekort. De compensatie zou conceptueel op dezelfde wijze als nu kunnen worden georganiseerd. Voordelen van één regeling zijn dat er een integrale afweging kan plaatsvinden over wat er nu precies in de gemeente aan de hand is en dat er richting de gemeente meer duidelijkheid en eenduidigheid ontstaat. Het ligt dan voor de hand dat gemeenten jaarlijks één afwegingsmoment hebben om na te gaan of het zinvol en wenselijk is om een aanvullende uitkering aan te vragen. Een nadeel van één geïntegreerde regeling is dat die onvermijdelijk complex blijft.

Oordeel Berenschot

Door het vervangen van de IAU en de MAU door één AU is niet op voorhand te zeggen wat er gebeurt met de prikkelwerking. Dat hangt van de uiteindelijke vormgeving af. De betrouwbaarheid en uitlegbaarheid nemen waarschijnlijk wel toe, omdat het nut van twee verschillende vangnetten lastig is uit te leggen en omdat het de complexiteit van het systeem vergroot. De gevolgen voor de voorspelbaarheid zijn waarschijnlijk beperkt. Voor de financiële beheersbaarheid geldt evenals voor de prikkelwerking, dat op voorhand niet te zeggen is wat de gevolgen zijn. Dat hangt af van de definitieve uitwerking.

5.15 Vangnetten en dempers omvormen naar historisch aandeel

Veel gemeenten hebben in onze gesprekken aangegeven dat ze van mening zijn dat het financieel risico verder gedempt moet worden. Gemeenten ontvangen hun algemene middelen via het Gemeentefonds van de Rijksoverheid. Daarnaast hebben ze een beperkt eigen belastinggebied. Sommige gemeenten zijn van mening dat omdat de vrijheidsgraden om zelf tekorten op het inkomensdeel op te vangen beperkt zijn daarom ook het eigen financieel risico moet worden ingeperkt. Het uitgangspunt van het WWB-arrangement is echter dat gemeenten reageren op tekorten met verbeteringen in het beleid en de uitvoering, die leiden tot lagere bijstandsuitgaven. Daarom hebben gemeenten met de invoering van de WWB beleids- en uitvoeringsvrijheid gekregen. Gemeenten hebben echter verschillende suggesties aangedragen om het financieel risico in te perken met behoud van beleidsvrijheid al wil geen van de gemeenten terug naar een systematiek met 100% declaratie. Feitelijk komen de suggesties erop neer dat op de één of andere manier het historisch aandeel in de verdeling wordt opgenomen. Een andere variant is dat er een risicoaftopping plaatsvindt, waarbij tekorten boven een bepaald percentage worden afgetopt.

Feitelijk komt geen van deze varianten in aanmerking voor nadere uitwerking. Uitgaand van het bestaande verdeelsysteem, is sprake van vermindering van het financieel risico en daarmee vermindering van de financiële prikkel. Dit past niet bij de beleids- en uitvoeringsvrijheid die gemeenten genieten. Eén van de varianten komt echter wel in aanmerking. Tijdens de interviews is door één van de onderzoeksbureaus de suggestie gedaan om alle huidige vangnetten en dempers zoveel mogelijk om te vormen naar een verdeelmodel waarin de historische uitgaven zijn opgenomen. Nagegaan zou moeten worden op welke wijze het historisch aandeel in de verdeling moet worden opgenomen, zodat het correspondeert met de huidige werking van de vangnetten en dempers.

Een dergelijke omvorming kan worden geanalyseerd door de huidige frequentieverdeling van de herverdeeffecten van de huidige verdeelsystematiek door middel van simulatie zoveel mogelijk te benaderen door een model met een historisch aandeel. In de analyse zouden ook varianten kunnen worden onderzocht. Er zou geschoven kunnen worden met het peiljaar voor het historisch aandeel. Bij voorkeur ligt het peiljaar, met het oog op de prikkelwerking, zo ver mogelijk in het verleden. Het historisch aandeel zou ook voor (telkens) een bepaalde periode kunnen worden gefixeerd. De uitkomst zou moeten worden beoordeeld op de mate waarin de huidige frequentieverdeling kan worden benaderd en de mate van het historisch aandeel die daarvoor nodig is. Ook moet de analyse worden gemaakt wat het nieuwe model doet in termen van prikkelwerking.

Afhankelijk van de uitkomsten zou kunnen worden besloten om een vangnet al dan niet te laten bestaan. Als een dergelijk model (met historisch aandeel) zou worden toegepast, zou dat de uitlegbaarheid en voorspelbaarheid ten goede komen.

Oordeel Berenschot

De prikkelwerking neemt af naarmate de omvang van het historisch aandeel hoger wordt. De betrouwbaarheid lijkt toe te nemen, omdat gemeenten beter kunnen zien en beoordelen wat er gebeurt dan bij de huidige vangnetten en dempers. De voorspelbaarheid is beter, doordat sprake is van een transparanter systeem, waar gemeenten gemakkelijker zelf berekeningen mee kunnen maken. De uitlegbaarheid neemt door de transparantie ook toe. Tot slot, het model is praktisch toepasbaar en snel in te voeren.

5.16 Vereenvoudiging

Door sommige gemeenten en door de VNG is aangegeven dat een eenvoudiger model dan het huidige wenselijk is. Een eenvoudiger model maakt het beter mogelijk om ramingen voor de toekomst te maken. Huidige prognoses worden bemoeilijkt doordat naast de invloed van de niet-beïnvloedbare factoren ook de ex ante aftopping, de betalingen van en aan de MAU- en IAU-gemeenten, de ontwikkeling van het macrobudget en de ontwikkelingen in andere gemeenten van invloed zijn op de berekening van het gemeentelijk budget. Het model kan eenvoudiger en daarmee beter voorspelbaar worden gemaakt door bijvoorbeeld de volgende maatregelen.

- Het aantal verdeelmaatstaven (nu veertien) beperken tot een beperktere, voor gemeenten (meer) herkenbare set verdeelmaatstaven. Nagegaan kan worden of een eenvoudiger model mogelijk is, zonder dat er veel verlies van verklaringskracht optreedt.
- Binnen het macrobudget per verdeelmaatstaf een compartiment aanbrengen. In het huidige model is het aandeel dat een gemeente op basis van een bepaalde verdeelmaatstaf krijgt afhankelijk van de omvang van alle andere factoren bij alle andere gemeenten. Bij het aanbrengen van compartimenten per verdeelmaatstaf is het aandeel alleen nog maar afhankelijk van de omvang van deze factor bij alle andere gemeenten. Op het moment dat het CBS de omvang van de factoren bekend maakt, kan dus direct berekend worden wat dat betekent voor de betreffende gemeente.
- Het instrument van de ex ante aftopping schrappen. De ex ante aftopping maakt de huidige verdeling met name moeilijk uitlegbaar.
- De MAU en de IAU schrappen. De MAU en de IAU hebben invloed op de omvang van de gemeentelijke budgetten.

Deze twee laatste maatregelen zouden gecombineerd kunnen worden met de suggestie in de vorige paragraaf om na te gaan door middel van simulatie of en zo ja in welke mate de huidige vangnetten en dempers kunnen worden vervangen door opname van het historisch aandeel in de verdeling.

Oordeel Berenschot

Volgens ons zijn dit interessante maatregelen om te onderzoeken. Bij het verbeteren van het verdeelmodel bestaat de neiging om het steeds ingewikkelder te maken. Het onderzoeken van een vereenvoudigde variant kan hiertegen tegenwicht bieden. Een voorbeeld van toegenomen complexiteit zien we bij het Gemeentefonds. Daar wordt nu gebruik gemaakt van 60 (!) verdeelmaatstaven. De Rfv heeft onderzoek gedaan en stelde een model op, waarin een vergelijkbare uitkomst wordt gerealiseerd maar dan met 20 maatstaven. Een reductie dus met $2/3^e$. Het is dus alleszins de moeite waard om ook voor de WWB onderzoek te doen naar mogelijke vereenvoudigingen.

De prikkelwerking neemt toe als de vangnetten en dempers worden geschrapt. Als door de grote herverdeeleffecten ervoor wordt gekozen om een vangnet te behouden of een historisch aandeel in de vergelijking te stoppen, wordt de prikkelwerking verminderd. De betrouwbaarheid zal bij een vereenvoudigd model naar verwachting minder worden. Een vereenvoudigd model zal leiden tot grotere herverdeeleffecten. Voor het draagvlak onder gemeenten is het dan extra belangrijk dat er een goede verklaring komt voor de in het model opgenomen verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten. De voorspelbaarheid zal toenemen. De uitlegbaarheid qua systeem zal groter worden, maar de uitlegbaarheid van de modeluitkomsten is mogelijk minder. De grotere voorspelbaarheid en de uitlegbaarheid van het model lijken ons de grootste voordelen van dit systeem. De financiële beheersbaarheid wordt minder, als de herverdeeleffecten conform verwachting toenemen. Dat kan leiden tot een roep om extra vangnetten en/of dempers. In dat opzicht moet voorkomen worden dat het paard achter de wagen wordt gespannen (een eenvoudiger model, maar met nog meer vangnetten en dempers dan nu). Een vereenvoudigd model is praktisch toepasbaar.

5.17 Conclusie

We hebben een onstuimige periode achter de rug met de financiering van de WWB. Met name het in 2007 tussen gemeenten en Rijksoverheid afgesloten bestuursakkoord, waardoor het macrobudget enkele jaren achtereen achter bleef bij de landelijke uitgaven, leidde tot veel bestuurlijke onrust. Veel gemeenten kampten met forse tekorten op het inkomensdeel. Vanaf 2012 is de systematiek van voor 2007 weer ingevoerd. Daardoor sluit het macrobudget vanaf 2012 wel weer aan op de landelijk geraamde uitgaven.

De tekorten in de afgelopen jaren werden dus voor een belangrijk deel veroorzaakt door de macrosystematiek. Dit staat los van de discussie over het verdeelmodel. In de afgelopen jaren is er, los van een jaarlijkse herijking, niets veranderd aan het verdeelmodel.

Volgens ons is er voldoende aanleiding om groot onderhoud te plegen aan het huidige verdeelmodel. Dit kan plaatsvinden bij de uitwerking van de verbeteringen in de vervolgfase. Het groot onderhoud sluit aan op het onderzoek dat het ministerie in 2010 heeft laten uitvoeren. Daarin is ook al een aantal suggesties gedaan voor nader onderzoek. In het kader van dit onderzoek is vanuit de gemeenten en vanuit de onafhankelijke deskundigen een groot aantal nieuwe suggesties aangedragen voor verbetering van het model. Er is een groot aantal te onderzoeken verdeelkenmerken genoemd. Met name het arbeidsmarktblok vraagt aandacht.

Daarnaast kunnen de gemeentegrootteklassen worden onderzocht, waarbinnen gemeenten budget ontvangen op basis van een gedeeltelijke of volledige objectieve verdeling. Ook ten aanzien van de stabiliteit en plausibiliteit van het model is onderzoek gewenst.

De financiële prikkel kan mogelijk verder worden gestimuleerd door het afschaffen en/of oprekken van de grenzen van de ex ante aftopping, de IAU en de MAU. Ook zijn er in de IAU en de MAU andere aanpassingen mogelijk die de prikkelwerking verder versterken.

In de volgende tabel worden de uitkomsten van onze analyse bijeengebracht. De maatregelen worden getoetst aan de in hoofdstuk 4 opgestelde beoordelingscriteria. De tabel geeft antwoord op de vraag: wat is het effect op de beoordelingscriteria (bovenste rij) van de maatregelen ter verbetering van het huidige verdeelsysteem, zoals geformuleerd in de eerste kolom.

Ons advies is om alle onderstaande maatregelen in fase 2 van het onderzoek naar het verdeelmodel WWB 2014 te onderzoeken.

Tabel 7: Uitkomsten analyse verbetermaatregelen

Maatregelen	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorspelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid
Verbeteringen in de verklarende variabelen en in het arbeidsmarktblok	De prikkelwerking wordt beter als het model een grotere verklaringskracht heeft en gebruik gemaakt wordt van logischer en meer verklaarbare variabelen.	Afhankelijk van de nieuwe of verbeterde variabelen neemt de rechtvaardigheid toe.	Toepassing van factoren met meer significantie en een betere verdelende werking leiden tot meer betrouwbaarheid	De mate van voorspelbaarheid verandert naar verwachting niet ten opzichte van het huidige model.	Het model wordt beter uitlegbaar als er meer logische factoren worden ingevoerd en als m.n. gemeenten overtuigd zijn van de zorgvuldigheid waarmee ze tot stand zijn gekomen	Door de grotere verklaringskracht van het model, wordt het aantal verdeelfouten minder en neemt de financiële beheersbaarheid toe	T.a.v. het arbeidsmarktblok is (in fase 2) nader onderzoek nodig, om te bepalen of de voorgestelde verbeteringen haalbaar zijn.
Aanpassingen gericht op vergroting van de stabiliteit	Waarschijnlijk positief, omdat er meer rust en vertrouwen komt in het model.	De rechtvaardigheid en stabiliteit kunnen strijdig zijn met elkaar. Meer stabiliteit kan ten koste gaan van de rechtvaardigheid.	Meer stabiliteit leidt tot meer betrouwbaarheid	Een stabiel model leidt tot minder verrassingen voor gemeenten en een betere voorspelbaarheid	De berekende budgetten zijn beter uit te leggen als sprake is van meer stabiliteit	De financiële beheersbaarheid wordt groter, omdat gemeenten beter weten hoe hoog hun budget wordt. Ze kunnen hun beleid daarop aanpassen.	Nader onderzoek (in fase 2) is nodig.
Kleinere gemeenten (deels) objectief budgetteren	De prikkelwerking neemt toe voor kleinere gemeenten	Historische verdeling is niet rechtvaardig. Door kleinere gemeenten objectief te verdelen wordt gestreefd naar meer rechtvaardigheid.	De betrouwbaarheid neemt toe als de herverdeelde effecten te verklaren zijn. Als dat niet het geval is, wordt de betrouwbaarheid minder.	De voorspelbaarheid voor kleinere gemeenten wordt minder bij objectieve verdeling.	De uitlegbaarheid neemt toe, omdat het budget meer afhangt van objectieve factoren. Veranderingen daarin worden weerspiegeld in het budget. Daar tegenover staat dat het budget voor kleinere gemeenten vaker afhankelijk is van incidenten. Dat kan de uitlegbaarheid belemmeren.	De beheersbaarheid wordt minder, omdat de objectieve verdeling leidt tot meer herverdeelde effecten.	Praktisch uitvoerbaar. Wel moet worden nagegaan of de te verwachten 'uitschieters' acceptabel zijn.
Opheffen of terugdringen ex ante aftopping	Er ontstaat meer prikkelwerking, doordat minder historisch wordt verdeeld	Het historisch aandeel in de ex ante aftopping kan strijdig zijn met de rechtvaardigheid. Bij de schatting van het objectief	De betrouwbaarheid neemt toe, uitgaand van een goed werkend objectief model.	Het model wordt eenvoudiger. Daardoor neemt de voorspelbaarheid toe.	De budgetberekeningen zijn minder complex. De uitlegbaarheid neemt daardoor toe.	De beheersbaarheid is minder door de grotere herverdeelde effecten. Maar, dat kan worden gecompenseerd door het ex post vangnet	Praktisch uitvoerbaar

Maatregelen	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorspelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid
		verdeelmodel moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de rechtvaardigheid en anderzijds de wens om de herverdeeffecten af te toppen.					
Aanpassingen in de regelgeving rond de IAU	De aanpassingen zijn gericht op meer prikkelwerking. Deze neemt daardoor toe.	De IAU is erop gericht om de rechtvaardigheid te vergroten. De aanpassingen moeten daarmee in lijn zijn.	Neemt toe, uitgaand van een goed objectief model. In het algemeen neemt de betrouwbaarheid toe vanwege minder verstoring door de IAU	Wordt in het algemeen groter, vanwege minder verstoring door de IAU	Wordt in het algemeen groter, vanwege minder verstoring door de IAU	Wordt minder voor de betrokken gemeenten. Het financieel risico neemt toe.	Praktisch uitvoerbaar
Aanpassingen in de regelgeving rond de MAU	Er ontstaat meer prikkelwerking	De MAU is erop gericht om de rechtvaardigheid te vergroten. De aanpassingen moeten daarmee in lijn zijn.	Deze wordt minder. MAU is gericht op reparatie verdeelfouten	Beter voor de niet-MAU gemeenten	Beter voor de niet-MAU gemeenten	Minder voor de betrokken gemeenten. Het financieel risico neemt toe.	Praktisch uitvoerbaar
Samenvoeging van de IAU en de MAU in de AU (aanvullende uitkering)	Afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving	Een grotere betrouwbaarheid draagt bij aan een groter gevoel van rechtvaardigheid.	Er komt meer vertrouwen in het systeem. Eén regeling ligt meer voor de hand en is voor gemeenten minder verwarrend. Past ook bij de trend van deregulering en ontbureaucratisering	De invloed op de voorspelbaarheid van de budgetten is beperkt.	Het systeem wordt beter uitlegbaar	Afhankelijk van de vormgeving	Praktisch uitvoerbaar
Vangnetten en dempers omzetten in historisch aandeel door middel van simulatie	In principe verandert de mate van prikkelwerking niet	De rechtvaardigheid blijft gelijk.	Het model wordt eenvoudiger en transparanter, waardoor de acceptatiegraad toeneemt.	Het model wordt eenvoudiger en transparanter, waardoor de voorspelbaarheid groter wordt.	Het model wordt eenvoudiger en transparanter, waardoor de uitlegbaarheid groter wordt.	De financiële beheersbaarheid blijft gelijk.	Het model is praktisch uitvoerbaar.
Vereenvoudiging van het huidige	De mate van prikkelwerking verandert in principe	Eenvoud kan ten koste gaan van de	De betrouwbaarheid wordt mogelijk minder, omdat een goede	Het model wordt eenvoudiger en transparanter,	Het model wordt eenvoudiger en transparanter. Daardoor	Mogelijk wordt de financiële beheersbaarheid	Het model is praktisch uitvoerbaar.

Maatregelen	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorspelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid
model	niet.	rechtvaardigheid.	verklaring mogelijk ten koste gaat van de eenvoud.	waardoor de voorspelbaarheid toeneemt.	neemt de uitlegbaarheid toe. Echter, de verklaringskracht van het model wordt omwille van de eenvoud mogelijk minder, wat de uitlegbaarheid mogelijk negatief beïnvloedt.	minder, doordat er omwille van de eenvoud verdeelfouten in het model sluipen en doordat de herverdeeleffecten toenemen.	

6. Alternatieve verdeelmogelijkheden

6.1 Inleiding

Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek is er veel draagvlak voor het bestuurlijke arrangement voor de WWB en het toepassen van financiële prikkels op de uitvoering. Er zijn echter veel twijfels over de plausibiliteit van de modeluitkomsten. Ook het gebrek aan voorspelbaarheid, waardoor gemeenten lastig prognoses kunnen maken, is een belangrijk aandachtspunt. Nu wordt gebruik gemaakt van een complex stelsel waarin gebruik gemaakt wordt van een objectief verdeelmodel met verschillende vangnetten en dempers. Helaas zal het niet mogelijk zijn een model te maken dat alle gemeenten tevreden stelt. Verdeelmodellen zullen altijd tot discussie leiden. Geen enkel model is perfect. Verbeteringen zijn wellicht wel mogelijk. In dit hoofdstuk gaan we na welke alternatieve verdeelstelsels mogelijk zijn. Bij elk alternatief geven we een beoordeling op basis van de beoordelingscriteria die we in hoofdstuk 4 hebben geformuleerd. Aan het eind van dit hoofdstuk brengen we de alternatieven bijeen en geven we een integraal overzicht van de uitkomsten van onze beoordelingen. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal aandachtspunten.

6.2 Alternatieve verdeelstelsels

In ons onderzoek is een groot aantal alternatieve verdeelstelsels aangedragen. We zullen de belangrijkste stelsels bespreken in de paragrafen hierna. Het gaat respectievelijk om de volgende stelsels.

- Verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn
- Gedeeltelijk financieren
- Bonus/ malus-systeem
- Trendmodel
- Varianten gericht op demping van de herverdeeleffecten
- Kosten modelleren met beleid en uitvoering
- Multiniveau analyse
- Verschillenanalyse
- De P en de Q apart schatten

6.3 Verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn

Het alternatief 'verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn' gaat niet uit van het 'statistisch gemiddelde' als norm maar van de laagst mogelijke bijstandsuitgaven gegeven een bepaalde (in het onderzoek in fase 2 te bepalen) set objectieve factoren. Oftewel bij elke set objectieve factoren wordt bepaald wat de laagst mogelijke bijstandsuitgaven zijn. Op basis daarvan kan het gemeentelijk aandeel in het beschikbare macrobudget worden bepaald. Daarmee zou de prikkelwerking verbeterd kunnen worden ten opzichte van het huidige model. In de huidige systematiek wordt, gegeven de set sociaaleconomische en demografische gegevens van een gemeente, nagegaan wat er gemiddeld aan bijstand wordt uitgegeven.

Het budgetaandeel wordt daaraan gelijk gesteld. Als alternatief zou kunnen worden nagegaan wat gegeven een set sociaaleconomische en demografische factoren de laagst mogelijke bijstandsuitgaven zijn. Deze 'laagst mogelijke bijstandsuitgaven' vormen dan de basis voor het bepalen van het budgetaandeel voor de bijstand.

Voor het berekenen van de doelmatigheidsgrenslijn zijn verschillende methoden denkbaar. We bespreken één methodiek, de Stochastic Frontier Analyse (zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer 2003). Bij deze methode zijn we op zoek naar een vergelijking met verklarende niet-beïnvloedbare factoren. In het onderzoek wordt net zo als in de huidige systematiek gezocht naar factoren en gewichten die de best passende vergelijking oplevert voor de laagst mogelijke bijstandsuitgaven. Als de best passende vergelijking is gevonden, kan voor elke gemeente aan de hand van de set objectieve factoren die in die gemeente geldt, worden berekend wat de laagst mogelijke bijstandsuitgaven zijn. Evenals in de huidige systematiek kunnen allerlei verschillende eisen worden gesteld aan de modelspecificatie. Zo kan vooraf bepaald worden of de vergelijking wel of niet lineair moet zijn.

Oordeel Berenschot

Als gekozen wordt voor een lineaire modelspecificatie, verwachten wij een model dat vergelijkbaar is met het huidige model. Alleen zullen de gewichten en de objectieve factoren van elkaar verschillen. Ook zullen de herverdeeffecten er anders uitzien. We verwachten extra prikkelwerking, omdat de doelmatigheidsgrenslijn als basis voor de verdeling geldt. Met andere woorden, het verbeterpotentieel van de afzonderlijke gemeenten, komt beter in beeld.

De rechtvaardigheid van de verdeling neemt toe ten opzichte van de huidige systematiek. Dat komt doordat er niet meer wordt gekeken naar het statistisch gemiddelde als uitgangspunt voor de verdeling, maar omdat feitelijk de onvermijdbare bijstandsuitgaven als uitgangspunt worden gekozen. De betrouwbaarheid is vergelijkbaar met de huidige systematiek. De voorspelbaarheid en de uitlegbaarheid van het model zullen afhankelijk zijn van de modelspecificatie. De financiële beheersbaarheid neemt in principe toe, omdat er sprake is van een rechtvaardiger verdeling.

In potentie leidt de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn tot een hogere beoordeling dan de huidige systematiek. Dat komt vooral door de hogere prikkelwerking, de grotere rechtvaardigheid en de financiële beheersbaarheid. Bovendien kan het uitvoeren van onderzoek naar de best mogelijke prestaties van gemeenten interessante inzichten bieden. Gemeenten krijgen een mogelijke indicatie van het reductiepotentieel. Op basis van de laagst mogelijke bijstandsuitgaven kan dan bijvoorbeeld een inschatting worden gemaakt van hun maximale uitgavenreductiepotentieel. Het publiceren van deze gegevens kan bijdragen aan extra prikkelwerking.

6.4 Gedeeltelijk financieren

Ook zijn er suggesties gedaan om de bijstandsuitgaven nog maar gedeeltelijk vanuit het Rijk te financieren. Dat is een eenvoudig systeem. Per bijstandsgerechtigde kan er een bedrag worden gedeclareerd. Het bedrag is lager dan de te betalen uitkeringen. Op die manier heeft de gemeente een financiële prikkel om zo min mogelijk bijstandsuitkeringen te verstrekken of om zo laag mogelijke uitkeringen te verstrekken. Immers, voor elke bijstandsgerechtigde moet de gemeente eigen middelen inzetten. Dat deel wordt niet gecompenseerd via de algemene uitkering in het Gemeentefonds.

Voor de verhouding tussen het declaratie en niet-declaratie deel kunnen allerlei percentages worden ingevuld. We hebben verschillende percentages gehoord. Het laagste voor het niet-declaratiedeel was 2,5%. Het hoogste was 50%.

Oordeel Berenschot

Vanuit het perspectief van de prikkelwerking kan deze variant interessant zijn. De variant past echter niet binnen de huidige verhouding rijk/gemeenten, waarin het tekort dat resulteert, gecompenseerd moet worden. Dat komt omdat gemeenten sowieso een deel uit de eigen middelen moeten financieren. De mate van prikkelwerking is afhankelijk van de mate waarin de kosten gedeclareerd kunnen worden. Kunnen slechts 50% van de kosten worden gedeclareerd, dan wordt de gemeente geconfronteerd met een fors tekort en bestaat er een stevige prikkel om de uitgaven omlaag te brengen. Als er 97,5% gedeclareerd kan worden, dan is het tekort beperkt en zal de prikkel om het tekort te compenseren beperkt zijn.

Het model leidt niet tot een rechtvaardige verdeling. Financiering vindt plaats naar rato van het aantal bijstandsgerechtigden, ongeacht de door de gemeente geleverde prestaties. De betrouwbaarheid van het model is goed. Het is duidelijk wanneer gemeenten een bepaald bedrag ontvangen. Maar, alle gemeenten worden met een tekort geconfronteerd. Ook de gemeenten die het goed doen. Bovendien zijn de tekorten relatief groter, bij een grotere bijstandsdichtheid. De vraag is in hoeverre dat als 'eerlijk' wordt ervaren. De voorspelbaarheid en de uitlegbaarheid van het model zijn goed. De financiële beheersbaarheid is afhankelijk van de omvang van het declaratiedeel. De praktische toepasbaarheid van het model is afhankelijk van de omvang van het niet-declarabele deel. In deze systematiek is er hoe dan ook sprake van een tekort. Het systeem is houdbaar totdat de grenzen van de financiële draagkracht van gemeenten zijn bereikt. De toepasbaarheid is dus afhankelijk van deze draagkrachtgrens.

6.5 Bonus malus

Veel gemeenten zijn van mening dat ze de prestaties die ze leveren niet of onvoldoende terug zien in de uitkomsten van het objectief verdeelmodel. Ze geven aan dat dat demotiverend werkt en dat het ministerie de prestaties zou kunnen vergroten door expliciet een bonus of een malus aan de geleverde prestaties te verbinden. Er kunnen allerlei prestaties worden afgesproken, zoals de hoogte van de instroom, de uitstroom, de uitstroom naar werk, de uitstroom van bepaalde doelgroepen et cetera. Gemeenten krijgen dan bijvoorbeeld een bepaald geldbedrag als ze een X percentage mensen uit het zittend bestand aan een reguliere baan hebben geholpen. Of ze moeten een malus van Y euro betalen als het bijstandsvolume zich minder gunstig ontwikkelt dan afgesproken. Een belangrijk verschil met de huidige systematiek is dat de omvang van het budget voor gemeenten afhankelijk wordt gemaakt van de geleverde prestaties. Dat is fundamenteel anders dan de huidige systematiek. Het budget wordt nu juist vastgesteld op basis van objectieve criteria en is daardoor door gemeenten niet of lastig te beïnvloeden. De prikkel zit nu op het saldo op het inkomensdeel, oftewel de resultante van het budget en de werkelijke uitgaven.

Oordeel Berenschot

Op zichzelf klinkt het voorstel sympathiek. Maar de betreffende gemeenten hebben mogelijk daarbij het idee dat er bonussen aanvullend op de huidige financiering beschikbaar worden gesteld. Dat is echter binnen de kaders van ons onderzoek niet aan de orde.

Dat zou dus betekenen dat er tegenover de bonussen een gelijke hoeveelheid malussen opgelegd zouden moeten worden. De bonus voor de één gaat dus in de vorm van een malus ten koste van de ander. De gemeenten die een malus krijgen opgelegd, zullen betogen dat dat is gebeurd door specifieke omstandigheden die niet door de gemeente waren te beïnvloeden. Daardoor zal er al snel behoefte ontstaan aan een systematiek die op basis van objectieve factoren vaststelt in hoeverre de gerealiseerde prestaties het gevolg zijn van eigen handelen dan wel niet-beïnvloedbare externe factoren. Feitelijk komen we dan weer uit op de huidige budgetteringssystematiek. Wij verwachten dan ook dat een bonus/malus-systeem uiteindelijk zal tenderen naar een systeem dat vergelijkbaar is met het huidige financieringssysteem. Wij verwachten op de verschillende beoordelingscriteria dan ook geen significante verbetering of verslechtering ten opzichte van de huidige systematiek.

6.6 Trendmodel

In het trendmodel worden historie en objectiviteit gecombineerd. Door als vertrekpunt de realisaties (volume en indien van toegevoegde waarde ook prijs) in enig basisjaar te hanteren (bijv. t-3, t-4, of door te werken met een voortschrijdend gemiddelde (t-2 t/m t-5)), moet worden voorkomen dat ten behoeve van de financiële beheersbaarheid correcties worden 'ingepast', zoals de ex ante aftopping, de MAU en de IAU. Dit biedt ook een mogelijkheid om alle gemeenten te prikkelen (dus ook de kleine en middelgrote gemeenten die nu volledig respectievelijk deels historisch verdeeld worden). Door naast de realisaties de objectieve ontwikkeling van het bijstandsvolume vanaf het basisjaar te schatten op basis van niet-beïnvloedbare verdeelfactoren, worden gemeenten gestimuleerd om hun uitgaven omlaag te brengen. Het trendmodel gaat uit van een bepaald basisjaar waarna de mutatie wordt geschat voor de er op volgende jaren op basis van objectieve factoren, zoals bijvoorbeeld de conjuncturele ontwikkeling, structuur van de arbeidsmarkt en demografische kenmerken. De berekende mutatie weerspiegelt het verbeterpotentieel van die betreffende gemeente ten opzichte van het basisjaar. Door het basisjaar verder terug in de tijd te leggen, kan de prikkelwerking worden vergroot. De objectieve mutatie betreft dan zowel de verwachting ten aanzien van de objectieve factoren voor het komende jaar als de ontwikkeling van die factoren in het verleden. Door te focussen op de (mogelijke) ontwikkeling in het bijstandsvolume (en eventueel de prijs) zal de verklarende kracht van het objectieve model zich vooral moeten gaan richten op hoe veranderingen in de bijstandsuitgaven ontstaan. Mogelijk komen hierdoor andere variabelen in beeld dan in het huidige model. De parameters in het model moeten zo worden gezet dat er voldoende prikkelwerking vanuit gaat. Dit kan door het basisjaar verder terug in de tijd te leggen en door de vormgeving van de mutatie.

Oordeel Berenschot

Volgens Berenschot kan het trendmodel een alternatief vormen voor de huidige systematiek. Het effect op de prikkelwerking is afhankelijk van het basisjaar. Naarmate het basisjaar verder in het verleden ligt, neemt de prikkelwerking toe. Geanalyseerd zal moeten worden welk basisjaar gekozen moet worden om een maximale prikkelwerking te realiseren en deze meer stimulerend te maken dan in de huidige systematiek. De verbetering van de rechtvaardigheid ten opzichte van het huidige model is onbepaald. Het gebruik maken van het historisch aandeel is in principe niet rechtvaardig (tenzij er van uit wordt gegaan dat gemeenten tot en met het basisjaar dezelfde prestaties hebben geleverd), omdat de kosten uit het verleden van zowel de goed als de slecht presterende gemeenten volledig worden gecompenseerd.

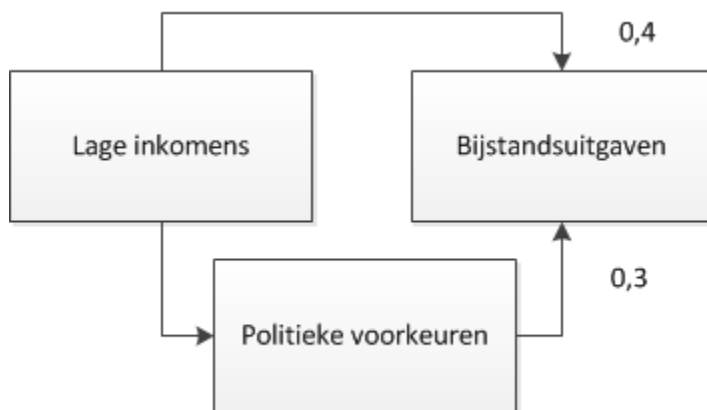
Echter, de rechtvaardigheid kan verbeteren ten opzichte van de huidige systematiek als rekening wordt gehouden met de huidige vangnetten en dempers. Het deel dat verklaard wordt voor de periode na het basisjaar is, uitgaand van een goed verdelend objectief verdeelmodel, wel rechtvaardig. De methodiek is betrouwbaar, voor zover er een wetenschappelijke methode transparant wordt toegepast. De voorspelbaarheid neemt naar verwachting toe, omdat het model eenvoudiger is dan het huidige model, omdat het historisch aandeel in de plaats komt van de huidige vangnetten en dempers. Wij verwachten ten opzichte van de huidige systematiek geen grotere uitlegbaarheid. Het model is praktisch toepasbaar.

Tot slot is het de vraag of het nodig is om apart onderzoek te doen naar dit model. Het trendmodel kan ook worden ingepast als variant in het onderzoek naar de verbeteringen aan het huidige model. Echter, in dat geval zou de methode op voorhand vastliggen. Door op voorhand geen bepaalde methode voor te schrijven, hebben de onderzoeksbureaus in fase 2 van het onderzoek de vrijheid om zelf methoden aan te dragen.

6.7 Kosten modelleren met beleid en uitvoering

In de huidige methode voor het vaststellen van het verdeelmodel wordt er op basis van regressieanalyse eerst de relatie geschat tussen de bijstandsuitgaven en objectieve factoren. Vervolgens wordt de geschatte vergelijking gebruikt om het macrobudget inkomensdeel te verdelen. De bijstandsuitgaven worden echter ook bepaald door verschillen in beleid en uitvoering. Die worden in de oorspronkelijke schatting niet meegenomen. Dat is een probleem, omdat daardoor de gewichten van de objectieve factoren worden overschat (omitted variable bias). In de literatuur is wel onderzocht dat deze bias substantieel kan zijn (zie bijvoorbeeld Schokkaert, 2006). De objectieve factoren in het verdeelmodel zijn vaak niet onafhankelijk van het beleid en de uitvoering. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de politieke voorkeur van een gemeente met veel lage inkomens gericht is op een wat ruimhartiger bijstandsbeleid dan in een gemeente met minder lage inkomens. Er zijn dus twee effecten. Een direct effect van de factor lage inkomens op het aantal bijstandsgerechtigden en een indirect effect, dat loopt via de politieke voorkeuren. In de onderstaande figuur wordt dat nader geïllustreerd. Het totaaleffect van de factor lage inkomens is 0,7 ($0,4+0,3$), terwijl het directe effect gelijk is aan 0,4 en het indirecte effect 0,3. In een standaardregressieanalyse met alleen de factor lage inkomens wordt een gewicht gemeten van 0,7. Als naast de lage inkomens ook de factor politieke voorkeuren wordt meegenomen krijgen de lage inkomens een gewicht van 0,4.

Figuur 5: Invloed/gewicht van politieke voorkeuren



Eerst een verklaringsmodel, dan een verdeelmodel

Deze overschatting kun je er uithalen door bij het opstellen van het model, met de gemeentelijke voorkeuren rekening te houden. Dat betekent uitdrukkelijk niet dat het de bedoeling is om in het verdeelmodel beïnvloedbare variabelen op te nemen. Immers, met het oog op de prikkelwerking worden er bij voorkeur geen variabelen in de verdeling opgenomen die gemeenten zelf kunnen beïnvloeden. Dus: eerst het volledige theoretische kostenmodel schatten, inclusief de beïnvloedbare variabelen, en dan het verdeelmodel maken door de beïnvloedbare variabelen eruit te halen. Het verklaringsmodel verklaart dus de totale bijstandsuitgaven en daarin zijn de beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare verklarende factoren opgenomen. Het verdeelmodel is afgeleid uit het verklaringsmodel en bevat alleen de objectieve factoren. Op dit moment wordt in de schatting van het objectief verdeelmodel geen rekening gehouden met beleid en uitvoering (de beïnvloedbare factoren). Bij voorkeur (zie hiervoor) zou dat wel moeten gebeuren. Feitelijk zouden eerst alle relevante beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare relaties in beeld moeten worden gebracht. Op die manier ontstaat een theoretisch model dat vervolgens met regressieanalyse wordt geschat. Zoals hiervoor al werd aangegeven moet goed onderscheid gemaakt worden tussen het te schatten verklaringsmodel en het van daaruit af te leiden verdeelmodel.

Hoe meten we beleid en met welke data?

Het zal echter geen sinecure zijn om een dergelijk model te bouwen. Het is vaak lastig om te bepalen welke factoren er toe doen en in de analyse moeten worden meegenomen. Een strenge poort bijvoorbeeld zal van invloed zijn op de uitgaven. Maar hoe meet je of sprake is van een strenge poort? Ook zal het lastig zijn om aan betrouwbare benodigde data te komen. Er zijn in het verleden pogingen gedaan om ook uitvoerings- en beleidsvariabelen in het model op te nemen, maar die hebben toen niet het gewenste resultaat opgeleverd. Zo werden ten tijde van het interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem ABW een indicator voor het succes van het uitstroombesluit opgenomen, namelijk het aandeel laagopgeleiden in de beroepsbevolking en een indicator voor de onnauwkeurigheid waarmee de werkloosheidsstatus van uitkeringsgerechtigden wordt geverifieerd (Aarts 1996). Arjan Edzes paste onder andere het aantal trajecten toe als uitvoeringsvariabele en het aantal gerapporteerde fraudeurs (2010).

Ook in het plausibiliteitsonderzoek van APE is een poging gedaan om het beleid en de uitvoering als verklarende factoren te modelleren. Verschillende onderzoekers gaven in onze interviews aan dat ze niet verwachten dat deze aanpak uiteindelijk leidt tot een bevredigende uitkomst. Dat komt omdat de beleids- en uitvoeringspraktijk zich lastig objectief laat meten vanwege de beperkte beschikbaarheid van betrouwbare kwantitatieve data over de beleid en uitvoering.

Oordeel Berenschot

De prikkelwerking en de rechtvaardigheid worden door het ontbreken van beleid en uitvoering in de schatting en daarmee het overschatten van de gewichten van de objectieve factoren, negatief beïnvloed. Ervan uitgaand dat de objectieve factoren deels ook samenhangen met het beleid en de uitvoering, is er een bias (dat komt neer op bevoordeling) naar gemeenten met een voorkeur voor ruimhartiger bijstandsbeleid c.q. gemeenten die hun bijstandsbeleid minder goed op orde hebben.

De rechtvaardigheid zou door het opnemen van beleid en uitvoering in het verklaringsmodel toenemen. De herverdeelde effecten zouden beter dan nu de geleverde prestaties van individuele gemeenten weerspiegelen.

Het effect van het meenemen van beleid en uitvoering in de schatting van het verklaringsmodel voor de voorspelbaarheid is waarschijnlijk beperkt. De uitlegbaarheid wordt mogelijk wel groter. Gemeenten kunnen beter aantonen dat hun financiële resultaten samenhangen met hun prestaties.

Tot slot is er een groot probleem met de praktische toepasbaarheid. Het beleid en de uitvoering moeten worden gemodelleerd en er moeten betrouwbare gegevens beschikbaar komen. In het verleden heeft dergelijk onderzoek geen bevredigend resultaat opgeleverd. De vraag is of dat nu wel zal lukken. Op zichzelf achten wij het meenemen van beleid en uitvoering in het verklaringsmodel in theorie een interessante optie. Maar vanwege de gebleken uitvoerbaarheidsproblemen adviseren wij om bij de uitwerking van alternatieve verdeelmodellen deze optie niet mee te nemen.

6.8 Multiniveau analyse (MNA)

Algemeen

In de schatting van het huidige objectief verdeelmodel worden alle waarnemingen meegenomen op het niveau van de gemeente. Gekeken wordt hoe de bijstandsuitgaven per huishouden zich verhouden tot het aantal mensen met een laag inkomen in de gemeente, het aantal eenouderhuishoudens in de gemeente, het aantal allochtonen in de gemeente, etc. De veronderstelling is dat de verbanden die worden gemeten tussen de gemeenten gelijk zijn aan de verbanden binnen de gemeenten. Stel dat het verschil tussen het aantal eenouderhuishoudens tussen twee gemeenten gelijk is aan X (voor het overige zijn de gemeenten aan elkaar gelijk) en dat dat leidt tot een verschil in bijstandsuitgaven van Y . Als de veronderstelling juist is, leidt een toename van het aantal eenouderhuishoudens met X binnen de gemeente, tot een toename van de bijstandsuitgaven met Y .

In de praktijk is deze veronderstelling onjuist. Gemeenten zijn geen homogene eenheden, waarbinnen de relatie tussen bijstandsafhankelijkheid en andere factoren overal gelijk is. De relaties die gelden tussen kenmerken binnen de gemeenten kunnen daarom niet zomaar worden doorgetrokken naar de relaties die gelden tussen gemeenten. Er kunnen zich meetproblemen voordoen, waarbij ook wel wordt gesproken van de ecologische fout.

We kunnen die mogelijke problemen illustreren aan de hand van een voorbeeld. Stel dat de mensen met een bijstandsuitkering in gemeente A min of meer gelijkmatig over de gemeente verdeeld wonen. In gemeente B wonen de mensen met een bijstandsuitkering vooral geconcentreerd in bepaalde wijken, terwijl in andere wijken nauwelijks of geen bijstandsgerechtigden wonen. De dynamiek waarin mensen afhankelijk worden van een bijstandsuitkering in gemeente A zit anders in elkaar dan in gemeente B. In gemeente A reageert men sterker op een toename van de werkgelegenheid dan in gemeente B, omdat in de betrokken wijken in de gemeente B een cultuur van uitkeringsafhankelijkheid bestaat.

Een ander voorbeeld gaat over westerse en niet-westerse allochtonen. Niet-westerse allochtonen hebben een grotere bijstandskans dan westerse allochtonen. Op dit moment zit het totaal aantal allochtonen (westers en niet-westers) in het verdeelmodel. In het verleden is onderzocht of het model verbetert als in plaats van het totaal aantal allochtonen, de niet-westerse allochtonen in het verdeelmodel worden opgenomen. Dat blijkt niet het geval. Dat komt mogelijk omdat sprake is van sterke correlatie tussen beide variabelen, waardoor op gemeenteniveau geen sprake is van onderscheidend vermogen, terwijl als op individueel niveau gekeken wordt, wel sprake zou kunnen zijn van een onderscheidend effect tussen beide variabelen.

Multiniveau analyse

De effecten van het negeren van de onderliggende relaties in het regressieonderzoek kunnen aanzienlijk zijn. De gewichten worden dan over- of onderschat. Op voorhand is niet te zeggen in welke mate dit probleem zich voordoet bij de schatting van het objectief verdeelmodel. Er kunnen wel vragen worden gesteld bij de betrouwbaarheid van het model. De zogenaamde multiniveau-analyse (MNA) komt aan deze problematiek tegemoet. Verschillende experts hebben in onze interviews aanbevolen om voor de verdeling van de WWB de MNA toe te passen. Deze methodiek wordt regelmatig in onderzoek toegepast. Met de toepassing ervan bij verdeelvraagstukken, is met name ervaring opgedaan in het Verenigd Koninkrijk. De MNA wordt in het Verenigd Koninkrijk toegepast bij de schatting van de verdeelmodellen voor de gelden voor het jeugdmaatschappelijk werk van het Rijk naar de gemeenten en bij de verdeling van gelden in de gezondheidszorg (National Health Service). Deze methodiek leidde tot grote verschuivingen in de verdeling ten opzichte van methoden die daarvoor werden toegepast en vergelijkbaar waren met de huidige methode waarop in Nederland het objectief verdeelmodel voor de bijstand wordt geschat (Carr-Hill 1999). In Nederland heeft het SCP veel ervaring met de toepassing van de MNA. Op dit moment wordt op basis van deze methode gewerkt aan een verdeelmodel voor de middelen voor de jeugdzorg, die zal worden gedecentraliseerd van de provincies naar de gemeenten.

Aanpak

In de eerste stap van de analyse moet worden bepaald voor welke niveaus de MNA moet worden uitgevoerd. Nagegaan wordt op welk niveau de variantie in de bijstandskans vooral wordt bepaald: op individueel-, buurt-, wijk-, gemeente- of regioniveau (zie bijvoorbeeld het variantiecomponentenmodel in De Haan 2002). Sommige niveaus zullen er bij bepaalde factoren wel toe doen en andere niet. De niveaus waarop sprake is van een significante bijdrage in de totale variantie worden in de MNA meegenomen. De niveaus waar geen sprake is van een significante bijdrage, worden niet in de analyse opgenomen.

Als we uitgaan van het individuele niveau, schatten we de verwachte bijstandsuitgaven per persoon. De verwachte bijstandsuitgaven worden bepaald door allerlei persoonskenmerken, zoals leeftijd, opleidingsniveau, de gezinssamenstelling en dergelijke. De selectie van variabelen vindt op een vergelijkbare wijze plaats als bij het onderzoek naar het huidige model, waarbij voor afzonderlijke variabelen wordt nagegaan in hoeverre deze een bijdrage leveren aan de verklaring van de variantie op het betreffende niveau. Als de bijdrage significant is, wordt de variabele in principe gehonoreerd. Als de bijdrage niet significant is, wordt die verworpen.

Op het wijk- of gemeenteniveau verklaren we het deel van de bijstandsuitgaven dat aan dat niveau kan worden toegerekend, op basis van de variabelen die zich logischerwijs op dat niveau voordoen. Gedacht kan worden aan variabelen met betrekking tot de sociaaleconomische structuur van een wijk of gemeente, zoals het aantal huurwoningen, de adressendichtheid, de werkloosheid, op gemeenteniveau, het aantal mensen met een WW of WAO-uitkering en dergelijke.

Op het regionale niveau verklaren we het deel van de bijstandsuitgaven dat aan het regionale niveau kan worden toegerekend. Gedacht kan worden aan de arbeidsmarktvariabelen, zoals de werkgelegenheid, eventueel uitgesplitst naar verschillende sectoren en niveaus.

Uiteindelijk ontstaat er een model waarbij de verwachte bijstandsuitgaven per inwoner berekend kunnen worden op basis van de geselecteerde variabelen. De som van al deze individuele uitkomsten leidt tot de verwachte bijstandsuitgaven voor de totale gemeente. Op basis daarvan wordt het bijstandsbudget bepaald.

Omitted variable bias

Het interessante is dat de MNA ook een oplossing kan bieden voor de omitted variable bias, zoals hiervoor beschreven. Daar werd onderbouwd waarom het weglaten van de beïnvloedbare factoren, zoals beleid en uitvoering, uit het oorspronkelijke verklaringsmodel voor de bijstandsuitgaven, kan leiden tot overschatting van de huidige gewichten in het verdeelmodel. Door het onderzoek uit te voeren op verschillende niveaus, kan het mogelijk zijn om het effect van het beleid en de uitvoering van gemeenten af te zonderen van de andere effecten. In het hiervoor reeds aangehaalde onderzoek naar de uitgaven aan jeugdmaatschappelijk werk (Carr-Hill 1999) is deze benadering toegepast. Verondersteld is dat het effect van beleid en uitvoering zich voordeed op het niveau van de gemeente. Op zichzelf is dat een logische gedachte. Het beleid en de uitvoering van de sociale dienst is binnen een gemeente voor alle bijstandsgerechtigden in principe gelijk. Dat maakt het mogelijk om alleen de niet-beïnvloedbare factoren in de schatting mee te nemen, zonder dat de gewichten van de niet-beïnvloedbare factoren verstoord worden door het niet meenemen van de beïnvloedbare factoren. Of deze benadering kan worden toegepast op de schatting van het verdeelmodel voor de bijstand zal moeten worden onderzocht.

Benodigde data

Voor een MNA wordt gewerkt met microbestanden, waarin allerlei gegevens op persoonsniveau zijn opgeslagen. De onderzoekers verwachten dat er voldoende microbestanden beschikbaar zijn om een MNA uit te voeren. Naast de microbestanden beschikt het CBS ook over een groot aantal gegevens op wijk- en buurniveau. In het onderzoek zal nadrukkelijk de kwaliteit van de microdata moeten worden meegenomen. Beoordeeld moet worden of en zo ja in welke mate er sprake is van tekortkomingen in de beschikbare data en tot welke problemen dat kan leiden in de verdeling.

Oordeel Berenschot

De prikkelwerking en de rechtvaardigheid worden door een op basis van een MNA geschat verdeelmodel positief beïnvloed. De belangrijkste reden daarvoor is dat de omvang van de gewichten van de verdeelmaatstaven niet of minder worden verstoord door het uit de schatting weglaten van beïnvloedbare factoren. Met andere woorden de gemeentelijke prestaties zijn niet meer van invloed op de modeluitkomsten. De betrouwbaarheid neemt toe. Door de analyse toe te passen op verschillende niveaus ontstaan zuiverder schattingen dan in de huidige methodiek. Mogelijk biedt de MNA ook een oplossing voor het feit dat nu in de schattingen geen rekening wordt gehouden met beleids- en uitvoeringsfactoren. In het Verenigd Koninkrijk zijn goede ervaringen met de toepassing van deze methodiek.

Wij verwachten dat de gevolgen voor de voorspelbaarheid ten opzichte van de huidige situatie beperkt zijn. Wij gaan ervan uit dat dezelfde knelpunten en complicaties optreden als in de huidige systematiek.

De uitlegbaarheid wordt naar onze indruk groter. Dat komt doordat geredeneerd wordt vanuit het persoonsniveau. De bijstandsbudgetten worden opgebouwd vanuit het profiel en de samenstelling van de inwoners, rekening houdend met externe, niet te beïnvloeden factoren.

De praktische toepasbaarheid lijkt mogelijk maar is nog onzeker. Het belangrijkste knelpunt is mogelijk de beschikbare databestanden.

6.9 Verschillenanalyse

De verdeelsystemen voor onder andere het Gemeentefonds en het Provinciefonds zijn gebaseerd op de verschillenanalyse. Deze analyse begint standaard met een uitgavenanalyse. Het is nodig om daarvoor een bestand te creëren waarin uitgaven en inkomsten op uniforme wijze zijn gegroepeerd. Een dergelijke analyse kan ook worden uitgevoerd voor de bijstandsuitgaven en –ontvangsten van gemeenten. Als voorbeeld, kunnen de uitgaven worden uitgesplitst naar verschillende doelgroepen en kunnen de ontvangsten worden uitgesplitst in terugontvangen uitkeringen als gevolg van fraude en terugbetalingen die niet het gevolg zijn van fraude. Vervolgens wordt een verschillenanalyse uitgevoerd. De uitgaven worden uitgedrukt in de uitgaven per inwoner om ze vergelijkbaar te maken. Voor de verschillenanalyse worden de gemeenten eerst ingedeeld in clusters. Binnen een cluster hebben gemeenten een zoveel mogelijk vergelijkbare sociaaleconomische structuur. In de verschillenanalyse worden de verschillen tussen de gemeenten binnen een cluster en de verschillen tussen clusters geanalyseerd. Daarbij wordt per cluster gezocht naar de factoren die de hoogte van de bijstandsuitgaven bepalen. Er wordt gezocht naar zowel niet-beïnvloedbare als beïnvloedbare factoren. Er wordt net zo lang doorgezocht totdat er geen factoren meer gevonden worden die een verklaring kunnen bieden voor de bijstandsuitgaven.

Op basis van de verschillenanalyse wordt een verklaringsmodel ontwikkeld dat bestaat uit beïnvloedbare en niet beïnvloedbare factoren. Voor zover de bijstandsuitgaven niet volledig kunnen worden verklaard, vindt weer overleg plaats met de betreffende gemeenten, om na te gaan welke verklaringsmogelijkheden er zijn.

Dat kan inzicht geven in nieuwe verklaringsfactoren. Met de voor het onderzoek ingestelde begeleidingscommissie en eventueel andere deskundigen wordt nagegaan in hoeverre de gebruikte factoren en gewichten inhoudelijk logisch en verklaarbaar zijn.

Vanuit het verklaringsmodel (de formule met niet-beïnvloedbare en beïnvloedbare variabelen waarvan is gebleken dat zij van invloed zijn op de hoogte van de uitgaven) wordt het verdeelmodel afgeleid (de objectieve verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten). Naast de beïnvloedbare factoren, zijn mogelijk nog andere bij de verklaring gebruikte variabelen niet altijd geschikt om in een verdeelsysteem op te nemen, bijvoorbeeld omdat de benodigde gegevens soms niet (frequent genoeg) beschikbaar zijn of omdat de gemeente er mogelijk toch invloed op kan uitoefenen.

Oordeel Berenschot:

De verschillenanalyse is in de praktische toepassing verschillende keren bekritiseerd (zie bijvoorbeeld Allers (2005) en de Rfv (2005)). Een aantal experts heeft er in onze interviews op gewezen dat de selectie van verdeelmaatstaven en het vaststellen van de gewichten bij de toepassing van de verschillenanalyse, niet geheel transparant en objectief is. Ook is niet uitgesloten dat op voorhand rekening wordt gehouden met de bijstandsontvangers als verdeelmaatstaf. Dat verdient niet de voorkeur vanuit de optiek van prikkelwerking en het ligt daarom niet voor de hand om deze variant verder uit te werken in fase 2. Desondanks betreft het een interessante methode die door de afwijkende aanpak ten opzichte van de huidige methodiek, nieuwe inzichten kan opleveren in de factoren. Ook is er steun voor deze variant vanuit het veld. Onder voorwaarden zou deze variant wel voor uitwerking in fase 2 in aanmerking komen. Het gaat dan om: (1) de methode wordt op transparante wijze toegepast, (2) de aanpak is reproduceerbaar voor derden, (3) de selectie van variabelen en het berekenen van de gewichten vindt op objectieve wijze plaats en (4) de historische bijstandsuitgaven en/of -volume maken geen onderdeel uit van de verdeling.

Langs deze lijnen kan de verschillenanalyse leiden tot een systematiek die meer vertrouwen heeft bij de gemeenten en leidt tot een rechtvaardiger verdeling. Vanuit die optiek kan de prikkelwerking toenemen. Voor wat betreft de betrouwbaarheid kan ook gesteld worden dat gebruik gemaakt wordt van een op verschillende terreinen beproefde systematiek. Met name in het Gemeente- en Provinciefonds wordt de methode al jarenlang toegepast. Een aanpak waarbij gemeenten intensief worden betrokken en bevestigd draagt bij aan vertrouwen en draagvlak.

De voorspelbaarheid en de uitlegbaarheid zullen afhankelijk zijn van de specificatie van het verdeelmodel. De financiële beheersbaarheid zal toenemen als de rechtvaardigheid van de verdeling toeneemt. Het model is praktisch toepasbaar.

6.10 De P en de Q apart schatten

Tijdens onze interviews is ook de suggestie aangereikt om de prijs (P) en het volume (Q) apart te schatten. Nu wordt de bijstand (uitgaven per hoofd van de bevolking) in totaliteit geschat als functie van een set objectieve factoren. De bijstandsuitgaven bestaan echter uit een P- en een Q-component. De P en de Q worden waarschijnlijk deels door verschillende factoren bepaald. Enerzijds zijn deze afhankelijk van niet-beïnvloedbare factoren. Anderzijds zijn ze afhankelijk van beïnvloedbare factoren. Het apart schatten van P en Q leidt tot een nieuwe en andere vergelijking voor de verdeling van de bijstand.

Onderzoeksbureau APE (Aarts 2010) heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de oorzaken van verschillen in gemiddelde uitkeringslast WWB. De oorzaken werden onderscheiden in structuurkenmerken (zoals stedelijkheid en segregatie lage inkomens), bestandssamenstelling (zoals eenoudergezinnen en paren) en beleidskenmerken (zoals het aantal vorderingen of opgelegde boetes). De uitkomsten van het onderzoek kunnen in de schatting van de gemiddelde uitkeringslast worden betrokken.

Navraag bij APE levert op dat de verwachtingen voor deze variant niet hoog gespannen zijn. De verwachting is dat er geen betere verklaring komt van de bijstandsuitgaven en dat de stabiliteit niet zal verbeteren. Het levert dus geen betrouwbaarder model op. Ook is de verwachting dat de voorspelbaarheid niet zal verbeteren. Aan de ene kant wordt de uitlegbaarheid voor gemeenten minder. Aan de andere kant neemt deze toe, omdat het onderscheid tussen P en Q mogelijk beter aansluit bij de dimensies waarin op gemeenteniveau wordt gedacht en gestuurd. In dat opzicht is het een zinvolle suggestie maar deze zal naar verwachting van APE niet het grote verschil maken.

Oordeel Berenschot

Bij een aparte schatting van de P en de Q verwachten wij niet dat de prikkelwerking toeneemt. De rechtvaardigheid en de betrouwbaarheid nemen mogelijk wel toe, omdat gezocht wordt naar een betere verklaring. Maar APE heeft hiervan geen grote verwachtingen. De voorspelbaarheid wordt lastiger, omdat de verdeling afhangt van twee nieuw geschatte vergelijkingen (de P en de Q). Het is niet van te voren te zeggen of de uitlegbaarheid beter wordt. Er komen in totaal mogelijk meer verdeelmaatstaven (verdeeld over twee vergelijkingen) wat de transparantie en daarmee de voorspelbaarheid en uitlegbaarheid weer wat lastiger maken. De financiële beheersbaarheid is vergelijkbaar met de huidige situatie. Deze aanpak is praktisch toepasbaar. Onze conclusie is dat deze methode waarschijnlijk onvoldoende oplevert, gegeven de tijd en energie die erin moet worden gestopt om het model te ontwikkelen.

6.11 Toegift: internationaal onderzoek

We hebben literatuuronderzoek gedaan naar financiële prikkels die in andere landen worden gebruikt bij de uitvoering van de sociale zekerheid. We trekken dezelfde conclusie als SEOR in 2005. Een dergelijk onderzoek is niet eenvoudig omdat landen, met betrekking tot de bijstand, in institutioneel opzicht onderling sterk verschillen. Bovendien is het vraagstuk over de wijze waarop centrale overheden de lokale uitvoerders prikkelen dusdanig specifiek dat het lastig is om concrete informatie te verkrijgen. Wel kunnen we uit de internationale literatuur leren over mogelijke verdeelmodellen met hun voor- en nadelen. Het gaat dan niet om modellen die specifiek zijn toegepast op werk en bijstand, maar om discussies over en ervaringen met verdeelmodellen in het algemeen.

Het valt wel op dat de decentralisatietendens in Nederland niet op zichzelf staat, maar wijdverspreid is. Vanaf de jaren '80 en '90 is in veel landen sprake van een decentralisatietendens. De vormen en mate van decentralisatie verschillen hierbij tussen landen. Decentralisatie wordt ondersteund door wetenschappelijke inzichten zoals New Public Management en de Principal Agent theorie. Als belangrijke redenen voor decentralisatie worden het verbeteren van de lokale overheid, dichter aansluiten bij de vraag en lokale problemen/vraagstukken en het bieden van maatwerk aan klanten genoemd (Kazepov 2010; Ministry of Economy, Labour and Social Policy Poland: 2003; van Berkel: 2008). De ontwikkelingen in Nederland zijn dus niet exclusief voor Nederland.

De financiering van de uitvoering van de bijstand hangt af van (de combinatie van) een aantal institutionele factoren, zoals de mate waarin gemeenten verantwoordelijk zijn voor het betalen van bijstandsuitkeringen, de financiële verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om zelf inkomsten te genereren. Nederland wijkt in dit opzicht af van andere landen. Zo is het verschil tussen de gemeentelijke uitgaven en de eigen inkomsten groot. Zodoende is er een forse transfer van fondsen van het Rijk naar de gemeenten nodig. Die gelden moeten zo doelmatig mogelijk verdeeld worden. De omvang van de transfer leidt ertoe dat het in Nederland gaat om een belangrijk vraagstuk.

Uit de literatuur blijkt een grote diversiteit aan uitvoeringsmodellen (Heekelaar, 2009). In de Noord-Europese landen is sprake van een relatief sterke rol van de centrale overheid en is er een duidelijke verhouding met de lagere overheden. In Zuid-Europese landen is vaker sprake van relatief complexe verhoudingen tussen allerlei bestuurslagen en is de uitvoeringsstructuur minder eenduidig. De systemen in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Nederland vertonen enige gelijkenis met elkaar (Van Berkel 2008). In alle vier de landen zijn vormen van decentralisatie doorgevoerd. Waarbij in Denemarken en Nederland de gemeenten volledige verantwoordelijkheid hebben gekregen.

Het toepassen van financiële prikkels in de relatie tussen de Rijksoverheid en andere overheden, is niet wijdverbreid. Er wordt in de literatuur veel gesproken over het afleggen van verantwoording tussen de verschillende bestuurslagen (zie bijvoorbeeld Kazepov: 2010; van Berkel: 2008; Polish Ministry of Economy, Labour and Social Policy: 2003). Voor zover het gaat over prikkels, gaat het over bijvoorbeeld de prikkeling die uitgaat van het lokale electoraat richting de lokale politiek en bestuurders (Janvry e.a. 2009) of auditsystemen die zijn ingesteld om instellingen te stimuleren tot een goede uitvoering.

Er is internationaal veel onderzoek gedaan naar verdeelmodellen. De mate waarin aandacht besteed wordt aan de verdeling van budgetten binnen de publieke sector, zoals over gemeenten, zorginstellingen, zorgverzekeraars en dergelijke, is afhankelijk van het belang dat in de verschillende landen gehecht wordt aan een nauwkeurige verdeling. In sommige landen gaat men al snel akkoord met een eenvoudige, grofmazige methode, terwijl in andere landen wordt doorgeëxerceerd totdat een verdeling wordt bereikt die het vertrouwen en de goedkeuring ondervindt van alle partijen. Nederland behoort tot deze laatste categorie. Een ander land in deze categorie is het Verenigd Koninkrijk. Met name in het Verenigd Koninkrijk is veel literatuur beschikbaar over verdeelmodellen. Nederland kan over verdeelvraagstukken leren van het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk bestaat veel ervaring met verdeelvraagstukken. Zowel richting de gemeenten als richting de gezondheidszorg wordt gebruik gemaakt van financiële verdeelmodellen. De cultuur voor de wijze waarop wordt omgegaan met verdeelvraagstukken is in het Verenigd Koninkrijk vergelijkbaar met de Nederlandse cultuur. Deze is gericht op een zo rechtvaardig mogelijke verdeling, in die zin dat de budgetten zoveel mogelijk aansluiten bij de noodzakelijke uitgaven van de betrokken partijen. Naast het Verenigd Koninkrijk en Nederland houdt men zich nog in de Scandinavische landen en in Australië serieus bezig met verdeelvraagstukken. In veel andere landen mag de verdeling zich in een veel minder grote belangstelling verheugen.

In zijn algemeenheid verloopt de discussie vergelijkbaar met de Nederlandse discussie. Het gaat vooral om het beschikbaar stellen van geld op basis van objectieve criteria. Verdeelmodellen kunnen op allerlei manieren, van heel simpel tot uiterst geavanceerd, worden gemaakt.

Vaak worden systemen toegepast, waarbij de budgetten worden bepaald op basis van allerlei regressietechnieken. De focus is vooral gericht op het verbeteren van de methode.

Naast de hiervoor genoemde Britse systematieken, die verder gaan dan alleen de sector W&I, noemen we nog twee andere systemen. De financiering van de bijstand in Denemarken en de Verenigde Staten.

In Denemarken heeft men voor de bijstandsuitgaven een verdeelmodel dat voor 50% gebaseerd is op declaratiebasis en voor 50% op objectieve verdeling. In Denemarken zijn de gemeenten de toegangspoort tot de publieke sector. Ze hebben veel eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van sociale voorzieningen. De Deense gemeenten kunnen zelf een groot deel van de belastingen innen (van de inkomstenbelasting gaat 23%-28% naar de gemeenten toe).

Ten behoeve van planning, monitoring en verantwoording worden verschillende instrumenten ingezet. De instrumenten zijn gericht op het bewaken van uitkomsten en niet op het type activiteiten dat wordt ingezet (Hendeliowitz 2008 en 2005). Bij de planning, monitoring en verantwoording zijn drie bestuurslagen betrokken: het nationaal, regionaal en lokaal niveau. De belangrijkste instrumenten zijn:

- Een audit gericht op prestaties gebaseerd op data die in een nationaal systeem worden gezet: Jobindsats.dk. De audit vergelijkt de onderlinge prestaties van de job centers, geeft een indicatie van de kosten die bespaard kunnen worden door efficiëntere werkgelegenheidsinitiatieven en levert aanbevelingen op voor de onderdelen van beleid dat efficiënter kan.
- Een Employment plan: de staat en de gemeente stellen samen een plan op voor de activiteiten van een job center voor het komende jaar. Het doel hiervan is focus te houden op de afgesproken doelstellingen en de samenhang tussen nationaal beleid en de activiteiten van de job centers te waarborgen.
- Besprekingen tussen de regionale arbeidsregio's en de job centers over prestaties op basis van analyses van de resultaten waarbij prestaties worden afgezet tegen nationale en regionale doelstellingen en de onderlinge resultaten van job centra worden vergeleken.
- Jobindsats.dk : een website met daarop een grote hoeveelheid arbeidsmarktinformatie.

Daarnaast is het mogelijk met de beschikbare data resultaten tussen gemeenten en regio's te benchmarken. Het doel van de portal is politici, managers en werknemers te voorzien van informatie voor het onderbouwen van beslissingen en inzetten van middelen zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau.

Het systeem in de Verenigde Staten kent een financiële prikkel op volume én op inspanning. De staten ontvangen een beperkt budget. Daarvan moeten ze de bijstandsuitkeringen betalen. De staten zijn verplicht hun financiële en inhoudelijke resultaten in een landelijk systeem in te voeren. De inhoudelijke inspanning bestaat bijvoorbeeld uit de minimale verplichting 50% van de eenoudergezinnen minimaal 30 uur per week aan het werk te krijgen. Daarnaast ontvangen de staten een extra bonus als zij een bovennormaal resultaat leveren. Dit betekent ten opzichte van ons verdeelmodel een toevoeging met een verplichte ondergrens voor activering plus een extra bonus voor een bovengemiddeld resultaat.

6.12 Conclusies

Onze conclusie is dat op basis van de door het ministerie geformuleerde uitgangspunten, twee varianten in aanmerking komen voor verder onderzoek in fase 2. Het gaat om de Multiniveau analyse (MNA) en om de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn. Daarnaast kunnen onder bepaalde voorwaarden, ook de verschillenanalyse en het trendmodel worden overwogen om nader te onderzoeken. Hierna gaan we kort in op de verschillende varianten.

- *Multiniveau analyse (MNA)*: de MNA komt tegemoet aan een aantal bezwaren in de huidige methodiek en komt derhalve in aanmerking voor onderzoek in fase 2.
- *Verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn*: verdeling o.b.v. de doelmatigheidsgrenslijn komt in aanmerking voor verdere uitwerking in fase 2.
- *Verschillenanalyse*: kan voor uitwerking in fase 2 in aanmerking komen als wordt voldaan aan transparantie en objectiviteit. De verdeelmaatstaf bijstandsonvangers wordt niet in de verdeling opgenomen.
- *Trendmodel*: kan voor uitwerking in aanmerking komen onder voorwaarde dat vooraf geen eisen worden gesteld aan het basisjaar en dat het basisjaar voldoende ver in het verleden komt te liggen, zodat de financiële prikkel tenminste even sterk is als de huidige prikkel.
- *Bonus malus*: deze systematiek past niet binnen het huidige bestuurlijk arrangement en dient derhalve niet in aanmerking te komen voor nadere uitwerking in fase 2.
- *Gedeeltelijk financieren*: komt niet in aanmerking voor verdere uitwerking, omdat dit geen reëel haalbare optie is.
- *P en Q apart schatten*: Veel onafhankelijke experts verwachten dat deze methodiek weinig zal opleveren. Bovendien neemt de complexiteit toe. Conclusie: komt niet in aanmerking voor verdere uitwerking.

Tabel 8: Consolidatie van alternatieven

Alternatief model	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorspelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid	Conclusie
Bonus/malus systeem, waarbij gemeenten geld ontvangen bij van te voren afgesproken prestaties en geld teruggeven aan het Rijk als de prestaties niet worden gerealiseerd.	De mate van prikkelwerking is afhankelijk van de vormgeving.	De ervaren rechtvaardigheid neemt mogelijk toe. De feitelijke rechtvaardigheid waarschijnlijk niet.	Gemeenten geven aan dat ze meer vertrouwen zouden hebben in een model waarbij het budget gekoppeld zou zijn aan concreet geleverde prestaties.	De voorspelbaarheid wordt beter, omdat gemeenten concreet weten hoeveel geld ze krijgen als ze van te voren afgesproken prestaties wel/niet realiseren.	Deze wordt waarschijnlijk beter.	Deze wordt beter, omdat het budget gekoppeld is aan concrete prestaties.	De praktische uitvoerbaarheid is lastig, in het huidige bestuurlijk arrangement. Het bonus/malus systeem verhoudt zich slecht tot een vast landelijk macrobudget. Het is twijfelachtig of malussen worden geaccepteerd als de achterblijvende prestaties niet verwijtbaar zijn.	Gegeven de randvoorwaarde dat de te onderzoeken verdeelsystemen passen binnen het huidige arrangement, zou deze variant in fase 2 niet verder moeten worden onderzocht.
Verdeling o.b.v. de doelmatigheids-grenslijn (i.p.v. het huidige systeem, waarbij de gemiddelde prestatie als norm geldt).	De prikkelwerking wordt beter, omdat de verdeling een afspiegeling is van de hoogst mogelijke prestaties.	De rechtvaardigheid neemt toe, omdat de budgetten beter aansluiten bij de onvermijdbare bijstandsuitgaven dan in de huidige verdeelsystematiek.	De betrouwbaarheid wordt mogelijk wat minder en de acceptatiegraad neemt mogelijk af, omdat niet meer het gemiddelde, maar de hoogst mogelijke prestaties als basis voor de verdeling van de budgetten gaat gelden.	Qua structuur en systeem is het model waarschijnlijk vergelijkbaar met het huidige model, waardoor in de voorspelbaarheid geen veranderingen optreden.	De uitlegbaarheid wordt lastiger, omdat gemeenten worden afgezet tegen de hoogst haalbare prestaties. Het verbeterpotentieel wordt daarmee explicieter, waardoor gemeenten vaker dan nu zullen moeten uitleggen hoe ze dat gaan realiseren.	De financiële beheersbaarheid is vergelijkbaar met het huidige systeem.	Het model is praktisch uitvoerbaar.	Vanuit het perspectief om gemeenten aan te zetten tot het realiseren van het hoogst haalbare resultaat is dit een interessante optie om nader te onderzoeken. Conclusie: komt in aanmerking om mee te nemen in fase 2 van het onderzoek.
Gedeeltelijk financieren, waarbij gemeenten een bepaald	De mate van prikkelwerking is afhankelijk van het financieringspercentage	Deze financiering is niet rechtvaardig, omdat verdeling plaatsvindt naar rato	In vergelijking met de huidige systematiek, kunnen vraagtekens worden	Voor zover gemeenten in staat zijn een goede inschatting	Het systeem is goed uitlegbaar. Gemeenten weten precies	De financiële beheersbaarheid van het systeem is afhankelijk van	Praktisch uitvoerbaar, maar de haalbaarheid is	Wij achten deze variant niet kansrijk. Conclusie: niet mee te nemen in de

Alternatief model	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorspelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid	Conclusie
percentage van de uitgaven vergoed krijgen.	(in de interviews hebben we percentages gehoord van 50% tot 97,5%.	van het aantal bijstandsgerechtigden en de herverdeeffecten niet in overeenstemming zijn met de onvermijdbare bijstandsuitgaven.	geplaatst. Gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid hebben grotere tekorten dan gemeenten met een lage bijstandsdichtheid. De toegekende middelen corresponderen dus niet meer met de objectief berekende bijstandsuitgaven.	te maken van hun toekomstige bijstandsuitgaven, is de voorspelbaarheid groot.	waar ze aan toe zijn.	het percentage. Gemeenten zullen nooit in staat zijn om het tekort volledig weg te werken. Ook als sprake is van goede prestaties.	twijfelachtig. Zeker als voor het tekort geen compensatie komt bijvoorbeeld in het Gemeentefonds.	verdere uitwerking in fase 2.
Kosten modelleren met beleid en uitvoering (in de verdeling worden beleid en uitvoering uiteraard niet meegenomen). We gaan ervan uit dat beleid en uitvoering gecorrigeerd zijn met de huidige verdeelmaatstaven	Wordt beter, omdat beleid en uitvoering niet meer doorwerken in de hoogte van het budget.	Indien het mogelijk is om beleid en uitvoering in het verklaringsmodel mee te nemen, neemt de rechtvaardigheid toe.	De betrouwbaarheid wordt groter, omdat sprake is van een zuiverder schatting dan in de huidige methodiek.	Het model zal qua structuur en systeem weinig afwijken van de huidige systematiek. De voorspelbaarheid is daardoor gelijk.	De uitlegbaarheid wordt groter, omdat gemeenten budgetten ontvangen op basis van zuiverder schattingen.	De financiële beheersbaarheid wordt groter, omdat het model minder verdeelfouten bevat.	Het model is waarschijnlijk niet praktisch uitvoerbaar. De ervaring leert dat beleid en uitvoering zich niet op een goede en betrouwbare wijze laten modelleren.	Onze conclusie is derhalve dat deze methode in fase 2 niet in aanmerking komt om verder te onderzoeken.
Multiniveau analyse (MNA), waarbij naast de verschillen tussen gemeenten ook wordt onderzocht hoe de bijstandsuitgaven worden verklaard op individueel, buurt, wijk e/of regioniveau.	De prikkelwerking wordt beter, omdat sprake is van minder verdeelfouten. Het streven is ook om beleid en uitvoering uit de verdeling te filteren. Of dat mogelijk is moet in fase 2 worden onderzocht.	De rechtvaardigheid neemt toe, omdat de budgetten beter aansluiten bij de onvermijdbare bijstandsuitgaven.	Deze wordt groter omdat er een zuiverder schatting komt.	De voorspelbaarheid is naar verwachting gelijk aan het huidige systeem.	De uitlegbaarheid wordt groter, omdat de feitelijke relaties tussen verklarende factoren en de bijstand beter in beeld worden gebracht en omdat sprake is van minder verdeelfouten.	De financiële beheersbaarheid wordt groter, omdat sprake is van minder verdeelfouten.	Waarschijnlijk wel, maar dit zal in fase 2 van het onderzoek nader moeten worden onderzocht.	Conclusie: komt in aanmerking voor verdere uitwerking in fase 2.
Verschillenanalyse.	De prikkelwerking is	Indien de	De betrouwbaarheid	De	De uitlegbaarheid	Als het model	Het model is	Als voldaan wordt

Alternatief model	Prikkelwerking	Rechtvaardigheid	Betrouwbaarheid	Voorspelbaarheid	Uitlegbaarheid	Financiële beheersbaarheid	Praktische uitvoerbaarheid	Conclusie
De oorzaken van de verschillen in bijstandsdichtheid tussen de gemeenten wordt onderzocht.	afhankelijk van de vormgeving	onderzoekers erin slagen om een verdeling tot stand te brengen die tegemoet komt aan de huidige tekortkomingen, neemt de rechtvaardigheid toe.	blijft gelijk, als voldaan wordt aan reproduceerbaarheid en objectiviteit. .	voorspelbaarheid is naar verwachting gelijk aan het huidig systeem.	is naar verwachting gelijk aan huidig systeem.	leidt tot meer rechtvaardigheid, neemt de beheersbaarheid toe.	praktisch toepasbaar.	aan de voorwaarden van transparantie, reproduceerbaarheid en objectiviteit en als er louter niet-beïnvloedbare factoren in de verdeling zitten, is de conclusie dat nadere uitwerking in fase 2 kan worden overwogen.
Trendmodel; historie en objectiviteit worden gecombineerd. Vertrekpunt is de realisatie in enig basisjaar.	De prikkelwerking hangt af van het gekozen basisjaar en neemt toe, naarmate het basisjaar verder in het verleden ligt.	Het historisch aandeel belemmert in potentie de rechtvaardigheid. Naarmate het basisjaar verder in het verleden ligt en de mutaties goed kunnen worden geschat, neemt de rechtvaardigheid toe.	De betrouwbaarheid is afhankelijk van de vormgeving	De voorspelbaarheid is hoger, omdat de het toekomstig aandeel expliciet wordt geraamd.	Als de vangnetten en dempers verdwijnen, neemt de uitlegbaarheid toe.	De financiële beheersbaarheid is naar verwachting vergelijkbaar met het huidige systeem.	Het model is praktisch toepasbaar.	Nadere uitwerking kan worden overwogen, maar kan ook worden meegenomen als variant bij de andere opdrachten, zoals verbeteringen huidige model, MNA e.d.
De P en de Q apart schatten: er worden twee modellen gemaakt, één voor de prijscomponent en één voor de volumecomponent.	Geen verandering in de prikkelwerking. De schattingen worden mogelijk zuiverder, maar dat is niet van te voren zeker en volgens onafhankelijke experts onwaarschijnlijk.	Als de onderzoekers erin slagen om een verdeling tot stand te brengen die de huidige tekortkomingen in de verdeling wegneemt, neemt de rechtvaardigheid toe.	Als de schattingen zuiverder worden, neemt de betrouwbaarheid toe. Mogelijk sluit dit model beter aan bij de beleavingswereld van gemeenten. Het model wordt daarentegen wel complexer.	De voorspelbaarheid wordt door de grotere complexiteit naar verwachting minder.	Wordt mogelijk lastiger, omdat wordt afgestapt van een lineair verdeelmodel. Aan de andere kant is sprake van een betere uitlegbaarheid, omdat afzonderlijk wordt gekeken naar de P en de Q.	Deze zal naar verwachting niet afwijken van het huidige systeem	De methode is praktisch toepasbaar.	De verwachting is dat deze methode niet leidt tot een substantieel zuiverder modellschatting en de methode is bovendien complexer dan de huidige systematiek. Conclusie: komt niet in aanmerking voor nadere uitwerking in fase 2

6.13 Tot slot

Stap gericht op een grotere betrouwbaarheid wenselijk

Doel van deze alternatieve methoden is om na te gaan of een model mogelijk betrouwbaarder is, dat richting de gemeenten beter uitlegbaar is en waarvoor meer draagvlak bestaat. Op dit moment zijn gemeenten onvoldoende overtuigd van de juistheid van de modeluitkomsten. Dat neemt niet weg dat over elke systematiek discussie zal ontstaan. Er hoeft ook niet per sé een nieuw model te worden ingevoerd. Het is immers niet zeker of één van de uit te werken alternatieven uiteindelijk tot een daadwerkelijke verbetering leidt ten opzichte van de huidige systematiek. Aan en rond het huidige model zijn ook verbeteringen mogelijk. Uiteindelijk gaat het om het draagvlak, nu en voor de langere termijn. Een systeem waarbij de juistheid van de verdeling goed kan worden onderbouwd, zal een groter maatschappelijk draagvlak ondervinden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk, waar het verdeelsysteem voor de Britse gezondheidszorg (National Health Service) dat meer dan andere Britse verdeelsystemen is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, als eerlijker en objectiever wordt beschouwd (Allers 2005). *Gemeenten intensief betrekken*

De betrouwbaarheid en het draagvlak zijn essentieel voor een goed werkende verdeelsystematiek. Naast dat er gebruik gemaakt wordt van een inhoudelijk goed en theoretisch gefundeerd verdeelmodel, is het essentieel dat gemeenten actief betrokken worden bij het bouwen van het model. Gemeenten beschikken over de noodzakelijke kennis en inzicht. Wij raden daarom aan om goed te investeren in de relaties met de gemeenten en de gemeenten nadrukkelijk te betrekken bij de uitwerking van de varianten in fase 2. Als het onderzoek gestart wordt ligt het ons inziens voor de hand de gemeenten daar vanaf het begin bij te betrekken. Bij de selectie van te onderzoeken gemeenten kan gedacht worden aan een aanpak zoals bij de verschillenanalyse door Cebeon. Daar worden de gemeenten geselecteerd die met de uitgaven de grootste uitschieters hebben. Door met deze gemeenten in gesprek te gaan en ze later te blijven betrekken in het traject, ontstaat inzicht in de belangrijkste kostenbepalende factoren en kan begrip worden gekweekt waarom bepaalde variabelen wel of juist niet in het model worden opgenomen.

In hoeverre is de techniek leidend?

We hebben de vraag voorgelegd of de opname van variabelen in het verdeelmodel altijd technisch (met behulp van econometrische technieken) moeten kunnen worden onderbouwd en verantwoord. De gemeenten en hun vertegenwoordigers geven aan dat er argumenten kunnen zijn om verdeelmaatstaven op te nemen in het verdeelmodel die op technisch econometrische gronden zouden worden verworpen. Een voorbeeld dat veel door gemeenten genoemd wordt is de bijstand die wordt besteed aan zak- en kleedgeld. Met name gemeenten met een relatief groot aantal mensen dat in een AWBZ-gefinancierde instelling verblijft, hebben hoge uitgaven aan zak- en kleedgeld. De indruk bestaat dat met deze variabele in de verdeling onvoldoende rekening wordt gehouden. Op technisch econometrische gronden wordt de variabele echter verworpen. Volgens ons zou de variabele nader moeten worden onderzocht, als er vanuit de gemeenten veel kritiek komt. Eerst moet worden nagegaan of de variabele impliciet niet wordt meegenomen door variabelen die op basis van technisch econometrische gronden wel worden geaccepteerd.

Als dat niet het geval is en als er goede inhoudelijke gronden bestaan om de variabele toch mee te nemen, moet dat aan bestuurders worden voorgelegd. Zij kunnen alsnog besluiten om de variabele in de verdeling mee te nemen. Vooraf moeten, voor een ordelijk procesverloop en om te voorkomen dat er een onoverzichtelijk groot aantal aanvullende variabelen worden aangedragen, goede afspraken over worden gemaakt.

Logboek

Idealiter wordt tijdens het onderzoek een logboek bijgehouden over de gebruikte variabelen, waarbij keuzes worden geëxpliciteerd en waarbij de gevolgen voor de uitkomsten worden aangegeven.

Flexibiliteit

Ons is gevraagd om er rekening mee te houden dat een eventueel nieuw verdeelmodel de nodige flexibiliteit bevat om allerlei veranderingen op te vangen. Specifiek is de Wet werken naar vermogen genoemd. Vooralsnog gaat de wet niet door. De kans is wel aanwezig dat een nieuw kabinet besluit tot een nieuwe Wet werken naar vermogen. De vraag is of het nieuwe verdeelsysteem voldoende robuust is om geschikt te zijn voor een nieuwe Wet werken naar vermogen. We hebben in ons onderzoek de vraag meegenomen wat er in de verdeling gedaan zou moeten worden om de nieuwe Wet werken naar vermogen te accommoderen. De experts zagen geen problemen in de wijze waarop de Wwnv was voorgesteld. Volgens de systematiek van het macrobudget, zouden de effecten op macroniveau wel al snel in de financiering worden meegenomen. Voor de verdeling zouden eerste uitvoeringsgegevens beschikbaar moeten zijn om een goede inschatting te maken van de effecten voor de verdeling. Dus na een paar jaar na invoering van de wet zou een dergelijke exercitie mogelijk zijn. Nu zou er nog niets met de verdeling gedaan hoeven worden. Een dergelijke actie zou meegenomen moeten worden in het reguliere onderhoudstraject voor de verdeling van de WWB.

Fasering van het onderzoek

In fase 2 van het onderzoek worden verschillende verdeelmodellen uitgewerkt. Deze exercitie levert mogelijk allerlei nieuwe inzichten op. Doordat de uitwerking van de verschillende varianten parallel en in een hele korte tijd plaatsvindt, kan geen of slechts beperkt kruisbestuiving worden gerealiseerd. Als er bij het onderzoek naar het huidige model bijvoorbeeld nieuwe en verbeterde inzichten ontstaan in het arbeidsmarktblok, kunnen die waarschijnlijk niet worden meegenomen in de multiniveau-analyse en bij de verschillenanalyse. Daarnaast bestaat het risico dat voor onderzoek meer tijd nodig is voor het beste en een gedragen resultaat dan dat nu in fase 2 beschikbaar is. Fase 2 is erop gericht om te komen tot een verdeelmodel dat in 2014 toepasbaar is. Dat laat onverlet dat het gaat om complexe materie en dat mede gezien de grote belangen, er voldoende zorgvuldigheid in acht moet worden genomen.

7. Ondersteuning prikkelwerking en vergroting draagvlak

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze de prikkelwerking van de WWB, gericht op een activerende uitvoering van de bijstand en een duurzame beperking van de uitgaven aan uitkeringen, met aanvullende maatregelen verder versterkt kan worden. Tevens gaan we na wat gedaan kan worden om het draagvlak onder gemeenten en andere belanghebbenden voor de verdeelsystematiek te vergroten.

7.2 Ondersteuning van de prikkelwerking

7.2.1 De werking van prikkels

In de vorige hoofdstukken zijn wij uitgebreid ingegaan op de prikkelwerking van de WWB. Er is aangetoond dat de financiële prikkel succes heeft gehad. De gemeenten prefereren de huidige systematiek met de combinatie van beleidsvrijheid en financiële prikkels boven de systematiek onder de Abw met de combinatie van centrale sturing en afrekening.

Tegelijkertijd zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen. De financiële prikkel werkt niet in alle gevallen even sterk. Gemeenten zijn niet, zoals commerciële ondernemingen, winst maximerende instellingen. De meeste wethouders van Sociale Zaken zijn er niet per se op uit om zo veel mogelijk geld over te houden. Vaak hebben ze een budget en zijn ze er op gericht om te voorkomen dat de budgetten worden overschreden. Dat leidt tot een zekere asymmetrie in de prikkelwerking. In verschillende onderzoeken is deze asymmetrie aangetoond (van Blommesteijn et al. (2005); Stegeman en van Vuren (2007) in Frank van Es 2010: p.17). Deze asymmetrie leidt ertoe dat gemeenten met een financieel tekort meer druk voelen om de bijstandsuitgaven omlaag te brengen dan de gemeenten met een overschot. Van Es schrijft hierover het volgende: Dit (...) heeft vermoedelijk vooral een politieke achtergrond: de gemeenteraad zal eerder eisen dat een wethouder het tekort wegwerkt dan dat het overschot wordt vergroot. Bij een tekort wordt er daarom intensiever beleid gevoerd dan bij een overschot'. Bij een overschot lijkt de politiek dus een minder sterke financiële prikkel te voelen om meer uitkeringsgerechtigden te activeren werk te vinden en het uitkeringsvolume verder te beperken.

Deze kennelijke asymmetrische werking van de prikkel zegt ook iets over de interne werkwijze van gemeenten op het terrein van de financiën van werk en bijstand. Veel gemeenten beschouwen de WWB-budgetten en in het bijzonder het inkomensdeel als een eigen budget van de wethouder Sociale Zaken. In veel gevallen ontbreekt een integrale afweging. Ons inziens zou een meer integrale afweging voor de hand liggen. De uitgaven voor de bijstand zouden autonoom moeten worden geraamd, los van het budget dat daarvoor beschikbaar is.

In verschillende documenten is gesuggereerd dat de financiële prikkel een beperkte houdbaarheid heeft. Gemeenten zullen onder druk van de financiële prikkel steeds meer mensen uit de bijstand, aan het werk helpen. Het totaal aantal bijstandsgerechtigden wordt daardoor steeds lager. Het zal echter steeds lastiger worden om het aantal bijstandsgerechtigden omlaag te brengen.

Verschillende auteurs veronderstellen dat gemeenten op een bepaald moment aankomen op de harde kern met bijstandsgerechtigden. Zij stellen dat de prikkelwerking voor gemeenten op dat moment ophoudt te bestaan (zie bijvoorbeeld Edzes 2010 pagina 35). Volgens hen is er dan geen beleidsruimte meer om de prestaties verder te verbeteren. In de afgelopen jaren is echter gebleken dat de groep die als 'harde kern' wordt beschouwd, steeds kleiner is geworden. Gemeenten kunnen hun inspanningen er blijkbaar ook op richten om deze groep aan het werk te krijgen. Bovendien denken wij dat ook als de beleidsruimte beperkt is, een financiële prikkel nuttig is. Er zullen altijd nieuwe mensen een beroep doen op bijstand en deze mensen moeten ook zo snel mogelijk weer aan de slag. De prikkel blijft erop gericht om de instroom van deze groep zo beperkt mogelijk te houden en als ze toch in de bijstand komen, ze zo snel mogelijk weer aan de slag te helpen. Verder zit er ook een prijscomponent aan de totale bijstandsuitgaven. Ook daar zal het beleid erop gericht moeten blijven om de uitgaven per hoofd zo laag mogelijk te houden. Kortom, als een gemeente in de situatie terecht komt waarin het extra moeilijk is om het volume en de prijs verder omlaag te brengen, blijft de financiële prikkel zinvol om die situatie te behouden en te voorkomen dat prijs en volume weer gaan oplopen.

Naast de financiën spelen er in de politiek vaak heel andere overwegingen die aanleiding geven tot bepaald gedrag. De vraag die ons is gesteld om naast de financiële prikkel suggesties te doen voor niet-financiële prikkels (flankerende maatregelen) sluit aan bij deze overwegingen. De volgende prikkels zullen in de politiek vaak ook een rol spelen:

- Trots en de drang om te scoren.
- Publieke aandacht.
- Idealisme, waarbij met idealisme het nastreven van een bepaald doel wordt bedoeld, anders dan een economisch georiënteerd doel (Dixit 1999).

Hierna beschrijven we eerst de mogelijke maatregelen die naast de budgettering genomen kunnen worden om de prikkelwerking te versterken. Daarna gaan we in op het draagvlak bij gemeenten voor deze maatregelen. Tot slot geven we ons eigen oordeel.

7.2.2 Mogelijke maatregelen ter versterking van de prikkelwerking

Tijdens de interviews zijn verschillende suggesties aangedragen om de prikkels voor gemeenten te versterken met als doel een activerende uitvoering en beperking van de bijstandsuitgaven te stimuleren. Er zijn vier maatregelen te onderscheiden die zich richten op *leren* door vergelijking met andere gemeenten en mogelijk een name and shame effect veroorzaken. Dit laatste houdt in dat gemeenten het beter gaan doen als ze openbaar worden vergeleken met andere gemeenten. Het gaat om de volgende vier maatregelen:

- *Onafhankelijke en openbare benchmark*: Dit is een goede manier voor gemeenten om zelf inzicht te krijgen, gericht op een grotere prikkel om op onderdelen verbeteringen door te voeren. De huidige kernkaart op internet, die al gegevens over de WWB in individuele gemeenten bevat, zou voor dit doel verder kunnen worden ontwikkeld.

Ook de Commissie Etty deed in 1996 naast het advies om gemeenten te budgetteren, de aanbeveling om een benchmarksysteem op te zetten. Als de benchmark met de nodige PR omgeven wordt, zal de prikkelwerking ervan toenemen. Wij stellen ons voor dat er in de benchmark allerlei scorelijstjes komen, bijvoorbeeld op basis van de volumeontwikkeling (eventueel afgezet tegen de op basis van het objectief verdeel model verwachte ontwikkeling) en het saldo inkomensdeel. Wethouders kunnen daarop dan worden aangesproken. Ook kunnen de gemeenten in de benchmark vergeleken worden met de 'best presterende gemeente'. In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat er methoden beschikbaar zijn om in elke sociaaleconomische situatie te berekenen wat het laagst mogelijke aantal bijstandsgerechtigden is. Een dergelijke berekening levert per gemeente het maximale volumereductiepotentieel c.q. bezuinigingspotentieel op. Dat kan binnen de gemeente aanleiding zijn voor een goede discussie over het gevoerde beleid en over de te nemen maatregelen. Doel van de benchmark is dat de prikkel gericht op het verlagen van de bijstandsuitgaven wordt versterkt. Het luistert nauw welke indicatoren worden gebenchmarkt en op welke wijze de uitkomsten worden gepresenteerd. Het ligt derhalve voor de hand dat het Ministerie van SZW een dergelijke benchmark in eigen beheer neemt.

- *Onafhankelijke visitaties en beoordeling (audits):* In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een Audit Committee. Een dergelijk systeem kan aansluiten op de hiervoor genoemde benchmark. Vanuit de sector bestaat het risico dat een dergelijk systeem niet van de grond komt. Divosa heeft bijvoorbeeld pogingen gedaan om een visitatiesysteem op te zetten op basis van vrijwilligheid. Daarvoor was toen onvoldoende animo. Nagegaan zou moeten worden op welke wijze de animo wel kan worden vergroot. Het is tevens een optie om het systeem verplicht te stellen. Mogelijk kan er ook een verbinding met de aanvullende uitkeringen worden gelegd. Zodra gemeenten een aanvullende uitkering aanvragen, wordt toekenning mede gebaseerd op de audit- en/of visitatierapporten. Of gemeenten worden gevisiteerd en/of geaudit als ze een aanvullende uitkering hebben aangevraagd c.q. als ze in het geval van de MAU in de MAU-periode zitten. Feitelijk komt dit laatste neer op een lichte intensivering van het huidige systeem.

De landelijke Audit Committee in het Verenigd Koninkrijk voert bij een groot aantal publieke instellingen (gemeenten, gezondheidszorg, politie en dergelijke) periodiek audits uit. Het is een systeem gericht op leren, niet op afrekenen, waarbij prestatiegegevens openbaar worden gemaakt en vergelijking tussen de lokale overheden mogelijk is. In de audits wordt gekeken naar de kwaliteit van de uitvoering en de kwaliteit van de dienstverlening. De Audit Committee komt met aanbevelingen en een oordeel. De uitkomsten van de audits worden publiek gemaakt en gepresenteerd op een website. Er wordt door het gebruik van rode en groene vlaggen, duidelijk gemarkeerd of de instelling goed of juist slecht presteert (name and shame).

- *In de beschikking aangeven hoeveel de vangnetten kosten en de namen van de ontvangende gemeenten bekend maken:* Dit zal leiden tot een name and shame-effect. Dat prikkelt de ontvangende gemeenten om de uitgaven te verlagen. Nu is voor gemeenten ook al zichtbaar wat hun bijdrage is aan de vangnetten. Om een name and shame effect te realiseren is aandacht vereist voor de wijze van presenteren. De bijdragen die gemeenten betalen aan de vangnetten zouden prominenter dan thans gepresenteerd moeten worden.

- *Een onafhankelijk kennisinstituut W&I (vergelijk WODC, RIVM):* op dit moment is er geen onafhankelijk kennisinstituut. RWI ging die richting op, maar was niet onafhankelijk. In verschillende landen bestaan voorbeelden. Een dergelijk instituut is in staat om kritisch onderzoek te doen, van waaruit gemeenten gestimuleerd worden om verstandige besluiten te nemen.

Naast deze vier maatregelen gericht op *leren* zijn de volgende financiële prikkels genoemd:

- *Inkomensdeel in het Gemeentefonds plaatsen:* de gedachte achter deze maatregel is dat binnen de gemeente op deze manier in het begrotingsproces een integrale(re) afweging over de inzet van financiële middelen bevorderd wordt. De wethouder van Sociale Zaken moet dan meer dan nu het geval is, bij de wethouder Financiën aankloppen voor geld om de uitkeringen van te betalen. Dat stimuleert de interne discussie en het bevordert dat de wethouder van Sociale Zaken zijn beleid meer moet verdedigen en onderbouwen. Tijdens onze interviews bleek vanuit de vertegenwoordigers uit de gemeenten (domein Sociale Zaken) weinig enthousiasme voor deze maatregel. Dat is te verklaren, omdat het voor de sector Sociale Zaken op die manier moeilijker wordt om aan geld te komen.
- De bijstandsontvangers komen in verschillende andere budgetten voor als verdeelmaatstaf, waaronder in het Gemeentefonds voor het cluster Werk en Inkomen. Deze verdeelmaatstaf wordt betrokken in het lopende onderzoek naar de verdeling van de budgetten voor de jeugdzorg en de WMO. De verdeelmaatstaf bijstandsontvangers kan leiden tot een desincentive voor het bijstandsbeleid. Nader onderzoek moet uitwijzen of en zo ja, in welke mate sprake is van een tegengestelde prikkel en welke maatregelen mogelijk en wenselijk zijn¹⁴.

Het SCP doet op dit moment onderzoek naar het verdeelmodel met het oog op de geplande overheveling van zorgtaken naar de gemeenten worden (jeugdzorg, maatschappelijke begeleiding en dagopvang). Het SCP gaf aan dat het aantal bijstandsgerechtigden een goede verklaring biedt voor de hoogte van de uitgaven en dat het vanuit dat oogpunt wenselijk is om de bijstandsgerechtigden als verdeelmaatstaf op te nemen. Het SCP realiseert zich echter ook dat dat leidt tot een mogelijke extra desincentive.

- Tot slot zou ook besloten kunnen worden om het WWB-werkdeel niet meer bijstandsvolumeafhankelijk te laten zijn. Ondanks dat het bij het werkdeel gaat om een geormerkt budget, gaat er enig effect van uit dat het budget meebeweegt met het bijstandsvolume. De prikkel zal niet in alle situaties gelijk zijn.

¹⁴ In opdracht van de gemeente Arnhem is kwantitatief onderzoek gedaan naar onder andere de financiële impact op gemeentelijke budgetten van een toename of afname van het aantal bijstandsgerechtigden (Heekelaar, 2012). Hieruit kwam naar voren dat er in 2012 per bijstandsgerechtigde €4700,- in het cluster W&I zit. De marginale opbrengsten/kosten (het bedrag waarmee het cluster W&I in het Gemeentefonds daalt of stijgt met de toename van één bijstandsgerechtigde) bedragen €3700,- per bijstandsgerechtigde. Dat laat onverlet dat tegenover meer middelen ook meer kosten staan.

Het is denkbaar dat er wel een effect is als er in een gemeente weinig bijstandsgerechtigden zijn. Op het moment dat het bijstandsvolume verder omlaag wordt gebracht verliest de wethouder van Sociale Zaken (nog meer) re-integratiegeld. Dat betekent dat zijn mogelijkheden om beleid te maken worden ingeperkt. In een dergelijke situatie is het denkbaar dat de financiële prikkel die uitgaat van de volumeafhankelijkheid van de verdeling in het werkdeel, negatief doorwerkt. Het eventueel onafhankelijk maken van het WWB-werkdeel van het bijstandsvolume zou echter goed overwogen moeten worden. In de huidige vorm wordt met de financiële prikkel in het inkomensdeel en een procyclisch geoormerkt (!) werkdeel in onze ogen juist een zeker evenwicht in het systeem van prikkels en beschikbare middelen gebracht.

7.2.3 Waardering van de voorstellen door de gemeenten

Tijdens de bijeenkomst met vertegenwoordigers van gemeenten hebben we de verschillende suggesties om de prikkels buiten de financiering om te versterken, besproken. Er bleek vooral enthousiasme voor de onafhankelijke en openbare benchmark en de visitaties en audits. Onze inschatting is dat dergelijke instrumenten in belangrijke mate kunnen bijdragen aan betere prikkelwerking en verbetering van het beleid en de uitvoering.

Voorts was men ook positief over het in de beschikking aangeven hoeveel de vangnetten kosten en welke gemeenten van de vangnetten gebruik maken. De gedachte hierachter is dat gemeenten die van de vangnetten gebruik maken op die manier een extra prikkel ervaren en er beter op kunnen worden aangesproken om extra inspanningen te plegen om de bijstandsuitgaven omlaag te brengen.

7.2.4 Oordeel Berenschot

Het Ministerie van SZW zou een meer actieve rol kunnen spelen bij de uitvoering van de bijstand. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering. Het Ministerie van SZW is systeem-verantwoordelijke. Binnen deze verantwoordelijkheid past het ons inziens dat het Ministerie aan gemeenten handvatten biedt en ze verder stimuleert om de doelen te realiseren zoals opgenomen in de WWB. Een slim opgezet benchmarksysteem, met duidelijke normen, kan een belangrijke aanwinst zijn in het stimuleren van gemeenten om zo hoog mogelijke resultaten te bereiken. Een verplicht auditsysteem kan daarop een zinvolle aanvulling zijn. Gemeenten worden dan nog duidelijker geconfronteerd met hun goede of slechte prestaties. Zeker als de resultaten openbaar worden gemaakt, is het leereffect optimaal. Als er nog een stap verder wordt gegaan, wordt er een onafhankelijk kennisinstituut voor W&I geïntroduceerd. Nu bestaat een dergelijk instituut niet. Ook een dergelijk instituut zal de gemeenten een spiegel voorhouden en een bijdrage leveren aan de kwaliteit en professionaliteit van de uitvoering.

Waarschijnlijk zijn een Audit Committee en een onafhankelijk kennisinstituut nu nog een stap te ver. Wel zien we mogelijkheden om met name de IAU- en MAU-systematiek te koppelen aan een Auditingsystematiek. De toekenning van een aanvullende uitkering wordt dan mede afhankelijk gemaakt van de uitkomsten van een onafhankelijke audit.

7.3 Draagvlak onder het verdeelmodel vergroten

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, is er draagvlak voor het huidige bestuurlijk arrangement, maar heeft men moeite met het huidige verdeelmodel. De uitkomsten van het verdeelmodel worden niet herkend en men ervaart onvoldoende het resultaat van het eigen handelen. Een manier om het draagvlak onder gemeenten te vergroten is gemeenten meer deelgenoot te maken van het systeem. Gemeenten moeten mede-eigenaar zijn van het systeem. Zolang dit niet of minder het geval is, wordt de kans op strategisch gedrag groter (zie bijvoorbeeld WRR 2012: p 37). Strategisch gedrag is bijvoorbeeld hoe je er als gemeente voor zorgt dat je zo goed mogelijk uit metingen komt, of dat je argumenten zoekt om aan te tonen dat het niet aan de eigen uitvoering ligt. Ter bevordering van het draagvlak bij gemeenten voor de verdeelsystematiek zijn tijdens interviews en de bijeenkomsten verschillende suggesties aangedragen. Wij noemen hieronder de drie adviezen die tijdens de interviews het meeste bijval kregen, gevolgd door een aantal eigen adviezen gericht op draagvlak verbetering en acceptatie van het systeem.

7.3.1 Institutionele betrokkenheid bij de vaststelling van het macrobudget

De omvang van het macrobudget is mede bepalend voor de omvang van de gemeentelijke budgetten. Voor gemeenten is het vaak onduidelijk op welke wijze de mutaties op het macrobudget worden geraamd. Met name als het gaat om beleidsmutaties tasten de gemeenten vaak in het duister over de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen. Maar ook over de volumeraming van het CPB en de raming van de loon-en-prijscomponent bestaan vaak veel vragen. In de interviews is meerdere keren aangegeven dat de gemeenten graag meer betrokken willen worden bij de vaststelling van het macrobudget. Voorgesteld is om een gremium op te zetten met betrokkenen vanuit het Rijk en de gemeenten, met als opdracht om een zo realistisch mogelijke raming te maken van het macrobudget inkomensdeel.

De vraag is of het nodig is om nieuwe of extra gremia in het leven te roepen. De vragen waarmee gemeenten zitten kunnen mogelijk ook een plek krijgen in het bestaand overleg. Wanneer regelgeving wordt aangepast, wordt bijvoorbeeld een raming van de financiële effecten gemaakt en via de VNG wordt een uitvoeringstoets gevraagd. De financiële ramingen zouden meer expliciet een plek kunnen krijgen in het uitvoeringsoverleg. Op dit moment loopt de uitleg van de ramingen via de VNG.

Het is wenselijk dat gemeenten een nadrukkelijker en meer herkenbare rol krijgen in dit overleg. Belangrijk is dat gemeenten in georganiseerd verband, tijdig worden betrokken en mee kunnen denken en praten over de tot standkoming van de budgetten.

7.3.2 Ramings- en analysetool op internet

Gemeenten hebben veel moeite met het doorgronden van de budgetten die ze van het Rijk beschikbaar gesteld krijgen. Vaak is het onduidelijk hoe precies het macrobudget tot stand komt en hoe het aansluit bij vorige macrobudgetten. Ook is het ingewikkeld de omvang van het budget inkomensdeel te doorgronden (in welke mate werken de verdeelfactoren door en welke andere bedragen werken in het budget door?) en een verklaring te geven van de veranderingen in de budgetten.

Ook voor het werkdeel geldt dat het vaak onduidelijk is welke mutaties er zijn doorgevoerd en hoe het nieuwe budget aansluit bij het vorige budget. Een goed voorbeeld zijn de ombuigingen die bij het regeerakkoord van 2010 zijn doorgevoerd. Deze leidden bij gemeenten tot veel onduidelijkheid en verwarring. Uiteindelijk heeft het ministerie, tot tevredenheid van de gemeenten, een ramingsstool op het gemeenteloket gezet. De wijze waarop de nieuwe budgetten aansloten op de oude budgetten (welke mutaties zijn er doorgevoerd?) is voor veel gemeenten echter onduidelijk gebleven.

Voorts hebben gemeenten veel moeite met het maken van voor de eigen financiële huishouding, noodzakelijke begrotingsramingen. Daarvoor is het nodig om de relevante meerjarencijfers uit de rijksbegroting te halen en deze via de meest waarschijnlijke verdeelsleutel, te vertalen naar de eigen lokale situatie. Het is echter vaak lastig om vanuit de rijksbegroting de relevante meerjarencijfers op te halen. Ook is het lastig om te bepalen hoe de verdeling er in de toekomst uit zal zien.

Het ministerie zou de goodwill bij gemeenten kunnen vergroten door het introduceren van een ramings- en analysetool op internet, die tegemoet komt aan de hiervoor geformuleerde behoeften van gemeenten. Aan de hand van de tool wordt de macrosituatie vertaald naar de gemeentelijke microsituatie. De tool biedt de mogelijkheid om budget- en uitgavenramingen te maken, zowel voor het inkomensdeel als voor het werkdeel. Tevens biedt de tool de mogelijkheid aan gemeenten om de eigen prestaties af te zetten tegen landelijke ontwikkelingen. Een dergelijke tool sluit nauw aan bij de in de vorige paragraaf beschreven benchmark. Ook op dit punt zouden Rijk en gemeenten in geïnstitutionaliseerd overleg moeten treden. Wellicht kan het worden gecombineerd met het op het terrein van het macrobudget in te stellen overleg (zie hiervoor).

7.3.3 Communicatie budgetberekening

Gemeenten geven aan dat het ministerie veel en goed communiceert over de financiën. Ook stelt het ministerie zich bereidwillig op om te ondersteunen als gemeenten specifieke vragen hebben over de budgetten. Desondanks blijven er nog vragen onbeantwoord en blijft er veel onduidelijkheid. Dat heeft mede te maken met de complexiteit van het onderwerp.

Het ministerie zou beter meerjarig inzicht moeten geven in het totaal van overschotten en tekorten. De discussie over overschotten en tekorten is nu doorgaans gericht op één jaar. Relevanter is om te zien of een eventueel tekort in de jaren ervoor gecompenseerd wordt door eventuele overschotten. Er ligt hier een duidelijke relatie met het vorige punt: de ramings- en analysetool.

Gemeenten hebben moeite met de huidige systematiek: de uitkomsten van het verdeelmodel worden niet herkend en zij ervaren onvoldoende het resultaat van het eigen handelen. Volgens ons vraagt dit om een uitgekende communicatiestrategie van het Ministerie van SZW richting de gemeenten. Er wordt nu al veelvuldig gecommuniceerd, maar SZW zou in overleg met de gemeenten moeten verkennen waar verdere verbeteringen mogelijk zijn. In de interviews zeiden veel gemeenten dat ze moeite hebben om intern uit te leggen waarom het budget zich op een bepaalde manier ontwikkelt en hoe het budget zich verhoudt ten opzichte van de eigen realisaties. Het zou bijdragen aan de goodwill bij gemeenten als het Ministerie van SZW dergelijke analyses zou maken en op een goed toegankelijke wijze aan gemeenten beschikbaar zou stellen.

7.3.4 Gemeenten meer deelgenoot maken

Een meer gedragen systeem door gemeenten kan mogelijk worden bereikt door, zoals de WWR (2012) betoogt in haar conclusie van het rapport 'van maakbaar naar betekenisvol bestuur', (nog) meer in te zetten op toezicht dat zowel gericht is op *afrekenen* als op *leren*. Immers, gemeenschappelijk ontwikkelde inzichten dragen bij aan het gevoel onder betrokkenen dat ze mede-eigenaar zijn van het evaluatieproces. Dit leren kan het ministerie bewerkstelligen door middel van de in de vorige paragraaf genoemde maatregelen ter versterking van de prikkelwerking: benchmarks, visitaties en een kennisinstituut Werk en Inkomen.

Daarnaast kunnen gemeenten meer deelgenoot worden gemaakt van het verdeelmodel door ze te betrekken bij de (door)ontwikkeling van het verdeelmodel. Dit is in de eerste fase van het project waarvan voorliggend rapport het resultaat is, op allerlei manieren gebeurd: via een weblog, interviews, groepsbijeenkomsten en via de begeleidingscommissie. Zaak is dit ook in de tweede fase van het project te blijven doen. In dat opzicht kan geleerd worden van de aanpak die bij het Gemeentefonds wordt gevolgd. Gemeenten met de grootste herverdeeleffecten worden vanaf het begin actief bij de ontwikkeling van het model betrokken. Een dergelijke betrokkenheid draagt bij aan het begrip en aan de acceptatie van het verdeelmodel.

7.4 Conclusies

Algemeen is men het erover eens dat dat de WWB daadwerkelijk heeft geleid tot een prikkel om de bijstandsuitgaven terug te dringen. Het heeft de cultuurverandering op dat punt versneld. De financiële prikkel werkt.

Echter, er zijn factoren die de werking verder kunnen versterken. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden naar financiële prikkels en niet financiële prikkels. Ook kan het ministerie maatregelen nemen om het draagvlak onder de verdeelsystematiek te vergroten. In de eerste plaats is het natuurlijk belangrijk om te kiezen voor een goed en betrouwbaar verdeelmodel. Daarop zijn wij in de vorige hoofdstukken uitgebreid ingegaan. Daarnaast kan het draagvlak en de acceptatie verder worden vergroot door de gemeenten goed te faciliteren en duidelijk en tijdig te communiceren. Uiteindelijk zal dat leiden tot meer bestuurlijke rust en acceptatie, die vervolgens weer leiden tot een betere prikkelwerking.

8. Conclusies

8.1 Algemeen

Het bijstandsbeleid is gericht op een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid van burgers en zo laag mogelijke bijstandsuitgaven. Voor het laag houden van de bijstandsafhankelijkheid en de bijstandsuitgaven gelden tenminste de volgende drie motieven:

1. Het zoveel mogelijk laten participeren van mensen heeft een maatschappelijk en economisch belang.
2. De veranderingen op de arbeidsmarkt, waardoor het aantal werkenden de komende jaren zal afnemen.
3. De financiële noodzaak om om te buigen door de gevolgen van de economische crisis

8.2 Historie en achtergrond

- Eind jaren tachtig en begin jaren negentig bleek dat het systeem onder de Algemene bijstandswet (Abw) niet (meer) voldeed. Verschillende onderzoeken en commissies hebben geadviseerd om gemeenten meer financieel verantwoordelijk te maken en meer verantwoordelijk te maken voor het beleid en de uitvoering.
- In 2001 werden de gemeenten voor 25% financieel verantwoordelijk voor de bijstand (Fonds werk en inkomen). In 2004 kwam de nieuwe bijstandswet WWB. De gemeenten werden voor 100% financieel verantwoordelijk en de beleidsvrijheid werd verruimd. De financiële verantwoordelijkheid en de beleidsvrijheid horen dus bij elkaar.
- Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat de financiële prikkel, gecombineerd met een grotere beleidsvrijheid, heeft geleid tot een meer op activering gerichte uitvoering en minder mensen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering.

8.3 Beoordelingscriteria

De huidige beoordelingscriteria blijken bij de toepassing complex. Er bestaan verschillende beelden bij wat de criteria inhouden, de criteria hangen met elkaar samen of concurreren met elkaar. Wij hebben daarom een alternatieve set voorgesteld:

- *Prikkelwerking*: het uitgangspunt is dat de verdeelsystematiek de gemeenten maximaal prikkelt tot een activerende uitvoering van de bijstandswet en een zoveel mogelijke duurzame beperking van de uitgaven aan bijstandsuitkeringen.
- *Rechtvaardigheid*: prestatieverbeteringen leiden tot financieel voordeel bij gemeenten. De budgetverdeling is een afspiegeling van de onvermijdbare bijstandsuitgaven van de gemeenten.
- *Betrouwbaarheid*: bestuurders moeten erop kunnen vertrouwen dat sprake is van een betrouwbaar model. Het gaat om verschillende aspecten:
 - Het model is op een wetenschappelijk verantwoorde wijze tot stand gekomen.

- De variabelen en de relaties in het model zijn logisch en verklaarbaar.
- De modelschattingen zijn reproduceerbaar en daarmee voor derden controleerbaar.
- De gebruikte data zijn betrouwbaar.
- Het model is (in technische zin) stabiel.
- *Voorspelbaarheid*: hier gaat het erom dat de gemeente zo goed mogelijk in staat gesteld wordt te anticiperen op de uitkomsten van het model.
- *Uitlegbaarheid*: aan de gemeenten moet kunnen worden uitgelegd wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moeten gemeenten dat ook kunnen uitleggen.
- *Financiële beheersbaarheid*: het gaat erom dat financiële risico's voor gemeenten beheersbaar zijn. Dat betekent dat financiële tekorten moeten kunnen worden teruggedrongen door goed beleid en een goede uitvoering.
- *Praktische toepasbaarheid*: de benodigde data zijn tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar.

8.4 Verbeteringen huidig model

Tijdens het groot onderhoud aan het huidige model adviseren wij om in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen.

- *Verdeelkenmerken*: gemeenten hebben verschillende suggesties gedaan voor nieuwe en andere verdeelmaatstaven. Ook in de MAU-analyses zijn nieuwe variabelen onderzocht. Nagegaan zou moeten worden of deze perspectief bieden op verbeteringen aan het huidige model. Verder vraagt het arbeidsmarktblok aandacht. Eveneens moet aandacht zijn voor vereenvoudiging en reductie van het aantal variabelen.
- *Stabiliteit*: nagegaan moet worden of de modelstabiliteit kan worden verbeterd, met name door het toepassen van meerjarige gemiddelden van sommige verdeelcriteria. Ook kan worden nagegaan of het meerjarig vastzetten van het gemeentelijk aandeel leidt tot verbeteringen.
- *Vangnetten en de dempers*: Het gaat om de ex ante aftopping, het historisch aandeel van kleinere gemeenten, de IAU en de MAU. De vangnetten en de dempers maken de systematiek complex en ze beperken de prikkelwerking. Te onderzoeken varianten ter verbetering:
 - het huidige stelsel vervangen door één model met een historisch aandeel, waarbij het historisch aandeel in de plaats komt van het huidige complex van vangnetten en dempers. Dat, onder de voorwaarde dat de financiële prikkel tenminste gelijk blijft.
 - Nagaan of het objectief aandeel in de verdeling voor kleinere gemeenten kan worden vergroot (nu worden ze geheel of gedeeltelijk historisch verdeeld), zodat ook kleinere gemeenten hun winst als gevolg van goede prestaties kunnen behouden.

- Nagaan of de ex ante aftopping kan worden afgeschaft dan wel of het aftoppingspercentage kan worden verhoogd (nu wordt meer dan helft van het aantal gemeenten afgetopt).
- Bij de IAU en de MAU nagaan of (1) het eigen risico kan worden vergroot, (2) de voorwaarden waaronder de aanvullende uitkeringen worden verstrekt kunnen worden aangescherpt en of (3) de IAU en de MAU kunnen worden vereenvoudigd, mede door integratie van beide regelingen in één nieuwe regeling voor aanvullende uitkeringen.

8.5 Alternatieve verdeelsystemen

Onze conclusie is dat op basis van de door het ministerie geformuleerde uitgangspunten, twee varianten in aanmerking komen voor verder onderzoek in fase 2. Het gaat om de Multiniveau analyse (MNA) en om de verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn. Daarnaast kunnen onder bepaalde voorwaarden, ook de verschillenanalyse en het trendmodel worden overwogen om nader te onderzoeken. Hierna gaan we kort in op de verschillende varianten.

- *Multiniveau analyse (MNA)*: De Multiniveau analyse is een bekende methodiek vanuit de econometrie. Bij de toepassing van de MNA worden de relaties tussen de kans op bijstand en de verklarende factoren geschat op verschillende niveaus, zoals persoonsniveau, huishoudniveau, buurtniveau, wijkniveau, gemeenteniveau of regioniveau. Conclusie: de MNA komt tegemoet aan een aantal bezwaren in de huidige methodiek en komt derhalve in aanmerking voor onderzoek in fase 2.
- *Verdeling op basis van de doelmatigheidsgrenslijn*: Door de doelmatigheidsgrenslijn als uitgangspunt te nemen, wordt het macrobudget voor de bijstand verdeeld op basis van de laagst mogelijke bijstandsuitgaven gegeven een bepaalde (in het onderzoek in fase 2 te bepalen) set objectieve factoren. De grondslag voor de verdeling verandert (doelmatigheidsgrenslijn i.p.v. het statistisch gemiddelde). Conclusie: verdeling o.b.v. de doelmatigheidsgrenslijn komt in aanmerking voor verdere uitwerking in fase 2.
- *Verscheidenanalyse*: In een verschillenanalyse worden gemeenten in clusters geplaatst op basis van hun sociaaleconomische structuur. Van daar uit worden de verschillen in bijstandsuitgaven en verklarende factoren binnen en tussen de clusters onderzocht. Nagegaan wordt welke factoren van invloed zijn op de bijstandsuitgaven. Conclusie: kan voor uitwerking in fase 2 in aanmerking komen als wordt voldaan aan transparantie en objectiviteit. De verdeelmaatstaf bijstandsontvangers wordt niet in de verdeling opgenomen.
- *Trendmodel*: Het trendmodel gaat uit van een bepaald basisjaar waarna de mutatie (die zowel positief als negatief kan zijn) wordt geschat voor de er op volgende jaren op basis van objectieve factoren, zoals bijvoorbeeld de conjuncturele ontwikkeling, structuur van de arbeidsmarkt en demografische kenmerken. Conclusie: kan voor uitwerking in aanmerking komen onder voorwaarde dat vooraf geen eisen worden gesteld aan het basisjaar en dat het basisjaar voldoende ver in het verleden komt te liggen, zodat de financiële prikkel tenminste even sterk is als de huidige prikkel.

- *Bonus malus*: In een bonus/malus-systeem ontvangen gemeenten bij bepaalde prestaties een bonus en bij andere prestaties (of beter het uitblijven daarvan) een malus. Conclusie: deze systematiek past niet binnen het huidige bestuurlijk arrangement en dient derhalve niet in aanmerking te komen voor nadere uitwerking in fase 2.
- *Gedeeltelijk financieren*: Bij gedeeltelijke financiering ontvangt de gemeente per betaalde uitkering een vast bedrag, dat kleiner is dan de uitkering zelf. De sterkte van de prikkel is afhankelijk van de mate van compensatie. Conclusie: komt niet in aanmerking voor verdere uitwerking, omdat dit geen reëel haalbare optie is.
- *P en Q apart schatten*: De uitkeringscomponent en de volumecomponent worden in aparte vergelijkingen geschat (in plaats van nu waarbij de totale uitgaven in één keer worden geschat). Veel onafhankelijke experts verwachten dat deze methodiek weinig zal opleveren. Bovendien neemt de complexiteit toe. Conclusie: komt niet in aanmerking voor verdere uitwerking.

Tot slot: Het uitgangspunt bij het onderzoek naar de alternatieve verdeelmodellen is dat er geen vangnetten en dempers worden toegepast. Om redenen van rechtvaardigheid en financiële beheersbaarheid kan toepassing echter wenselijk zijn. In het onderzoek moet eerst gezocht worden naar een verdeelmodel met alleen niet-beïnvloedbare factoren. Voor zover de herverdeeleeffecten daar dan aanleiding toe geven, kunnen dempers en/of vangnetten worden toegepast.

8.6 Ondersteuning van de prikkelwerking

Ons is ook gevraagd om na te gaan of er maatregelen genomen kunnen worden om de prikkelwerking gericht op lagere bijstandsuitgaven en de activerende werking van de WWB verder te versterken. We hebben verschillende maatregelen onderzocht en hieronder geven we aan welke maatregelen zinvol zouden kunnen zijn:

- *Onafhankelijke en openbare benchmark*: de prikkelwerking kan worden gestimuleerd door de prestaties van gemeenten op basis van slim gekozen variabelen met elkaar te vergelijken. De uitkomsten zijn openbaar en er wordt de nodige publiciteit aan gegeven, waardoor binnen gemeenten discussie wordt gestimuleerd over de geleverde prestaties.
- *Onafhankelijke visitaties en beoordeling (audits)*: externe visitaties, zoals in het onderwijs, kunnen organisaties stimuleren tot het leveren van betere kwaliteit. In het Verenigd Koninkrijk bestaat hiermee ervaring. Daar worden de visitatierapporten openbaar gemaakt, wat leidt tot een extra stimulans om zo goed mogelijk te presteren.
- *In de beschikking aangeven hoeveel de vangnetten kosten en de namen van de ontvangende gemeenten bekend maken*: het bekend maken van de gemeenten die geld ontvangen vanuit de vangnetten en de kosten voor de betalende gemeenten, leidt er mogelijk toe dat gemeenten elkaar gaan aanspreken op hun prestaties en leidt mogelijk tot meer samenwerking gericht op prestatieverbetering.

- *Een onafhankelijk kennisinstituut W&I* (vergelijk WODC, RIVM): het onafhankelijke instituut kan best practices verzamelen en verspreiden. Met een dergelijk instituut ontstaat er meer kennis en inzicht en wordt het beter mogelijk om de prestaties van gemeenten te vergelijken en te beoordelen. Overwogen kan worden om een dergelijk instituut in te stellen.
- *Vermijden van bijstandsontvangers als verdeelkenmerk in het algemeen*: de bijstandsontvangers komen in verschillende andere budgetten voor als verdeelmaatstaf, zoals in het Gemeentefonds en in het WWB-werkdeel. Ook wordt deze verdeelmaatstaf betrokken in het lopende onderzoek naar de verdeling van de budgetten voor de jeugdzorg en de WMO. Dit kan leiden tot een desincentive voor het bijstandsbeleid. Nader onderzoek moet uitwijzen of en in welke mate sprake is van een tegengestelde prikkel en welke maatregelen mogelijk en wenselijk zijn.
- *WWB-werkdeel objectief verdelen*: Het WWB-werkdeel is ook voor een belangrijk deel afhankelijk van het aantal bijstandsgerechtigden. Besloten kan worden om het WWB-werkdeel niet meer bijstandsvolume afhankelijk te laten zijn. Echter, het werkdeel is een geoordeeld budget en biedt juist gemeenten met veel bijstandsgerechtigden extra armslag om het bijstandsvolume omlaag te brengen. De vraag is of het wenselijk is om de middelen in deze zin te herverdelen.

8.7 Vergroting draagvlak

Ons is eveneens gevraagd om na te gaan welke maatregelen mogelijk zijn om het draagvlak onder het verdeelmodel bij gemeenten te vergroten. In onze gesprekken met gemeenten zijn verschillende suggesties gedaan. We hebben de volgende maatregelen onderzocht.

- *Institutionele betrokkenheid gemeenten bij de vaststelling van het macrobudget*: gemeenten geven aan dat ze onvoldoende inzicht hebben in de onderbouwing van de raming en onvoldoende betrokken zijn bij het proces van totstandkoming van het macrobudget. Het gaat vooral om de financiële gevolgen van beleidsmaatregelen. SZW geeft aan dat deze vraagstukken aan de orde komen in het regulier overleg met de VNG en in het uitvoeringspanel. Ons inziens zouden SZW, VNG en de gemeenten gezamenlijk het huidige overleg onder de loep moeten nemen en na moeten gaan of en zo ja op welke wijze aanpassingen gewenst zijn.
- *Ramings- en analysetool op internet*: vaak is het voor gemeenten onduidelijk hoe de meerjarencijfers van het inkomensdeel en het werkdeel/participatiebudget eruit zien. Het inzicht kan worden verbeterd door een (tijdige) doorvertaling van de landelijke meerjarencijfers naar het gemeenteniveau te presenteren. Ook is het voor gemeenten vaak onduidelijk waardoor budgetten veranderen (dat geldt voor het werkdeel meer dan voor het inkomensdeel). De transparantie op dit punt kan eveneens beter.
- *Communicatie over de budgetberekening*: er wordt al veel door het ministerie gecommuniceerd over de budgetberekeningen van het inkomensdeel. Het gaat om complexe materie. Verbeteringen zijn mogelijk door het vergroten van de toegankelijkheid en het zo begrijpelijk mogelijk toelichten van de budgetberekeningen en de veranderingen daarin.

- *Gemeenten meer deelgenoot maken:* het draagvlak kan worden verbeterd door gemeenten meer deelgenoot te maken van de ontwikkeling van het verdeelmodel. Nu wordt het onderzoeksbureau bij de herschatting van het verdeelmodel begeleid door een commissie bestaande met experts vanuit de gemeenten. De betrokkenheid en daarmee het draagvlak kan worden vergroot door andere gemeenten meer te betrekken. Bijvoorbeeld gemeenten met opvallende afwijkende uitkomsten kunnen worden bezocht en in gezamenlijkheid met deze gemeenten kan worden gezocht naar de oorzaken en eventuele oplossingen.
- *Meer nadruk op inhoud en uitleg van de verdeling:* Het onderzoek naar het verdeelmodel moet zich naast de techniek, meer richten op de inhoud en de uitleg van de uitkomsten van de schatting. Nu is in het onderzoek vaak de techniek en de econometrie dominant. Voor het draagvlak bij gemeenten is het aanbevelenswaardig dat er een meer sociaaleconomische uitleg komt bij de op te nemen verdeelmaatstaven en hun gewichten.
- *Ruimte laten om variabelen op te nemen die op econometrische gronden verworpen zouden worden:* Nadat onderzoekers een goed werkend en econometrisch verantwoord model hebben ontwikkeld, kunnen er op basis van bestuurlijke besluitvorming variabelen worden toegevoegd of weggenomen. Dat vraagt om een zorgvuldig proces en een duidelijk protocol.

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Bilaterale interviews

	Naam	Organisatie	Functie
Ministeries	Fer Nieuweboer Marc Konings	Ministerie van SZW	
	John Zevenbergen Patrick Voogd	Ministerie van SZW	
	Helmer Vossers Gerco Weenink	Ministerie van Financiën	
	Fokke Gietema Nienke Hoogstraten	Ministerie van BZK	
	Hessel Boerboom	Ministerie van BZK/DGBK	
	Bas de Ruijter Robin van Olst Maarten van der Hoeven Annemarie Sipkes	Ministerie van SZW	
Gemeenten	Jan Verhagen	Gemeente Den Haag	
	Jiska Nijenhuis	Gemeente Amsterdam	
	Niels van Tent	Gemeente Amsterdam	
	Gijsbert van Herk Cees Meeuwis	Gemeente Breda	Directeur Ontwikkeling Wethouder
	Erik Langeweg	Gemeente Dronten	Wethouder
	Marco Florijn	Gemeente Rotterdam	
	Henk Grooten	Gemeente Enschede	Coördinator G32 sociale pijler
	Tamara Altena Barbara Visser	Gemeente Zaanstad	Wethouder
	Arjen Verkaik	Gemeente Velsen	
	Geert Simons	Gemeente Heerlen	
	Hans Zuidema	Gemeente Arnhem	Wethouder
	Arjen Schonewille	Werkplein Baanzicht Gemeente Assen	
	Kees Mosselman	RSD Kromme Rijn Heuvelrug	Wethouder
Overige instellingen	Andries Kok Jan van der Lei	VNG	
	Rene Paas	Divosa	Voorzitter Divosa
	Gerber van Nijendaal	Raad voor de financiële verhoudingen	
Onderzoeksbureaus	Leo Aarts	APE	
	Lucy Kok Caren Tempelman	SEO	

	Naam	Organisatie	Functie
	Peter Huigsloot	Cebeon	
	Rutger Zwart	Atlas voor gemeenten	
Wetenschappers en overige experts	Maarten Allers	RUG/COELO	
	Arjen Edzes	RUG	
	Romke van der Veen	Erasmus Universiteit Rotterdam	Voorzitter Toetsingscommissie
	Paulus Jansen	SZW	Secretaris Toetsingscommissie
	Aad Mosterd	Toetsingscommissie	Bestuurslid Toetsingscommissie
	Ton Wilthagen	Universiteit van Tilburg	
	Jan Simons	WSD Boxtel, namens Cedris	
	Dick Vink	Dick Vink Advies	Zelfstandig adviseur
	Evert Pommer Anno van der Veen Clarita Sadirai	SCP VWS	

Groepsinterviews

	Naam	Organisatie	Functie
Divosa commissie grote gemeenten	Fokke Huisman	Gemeente Spijkenisse	
	Frank Costel	Gemeente Gouda	
	Michel Wolters	Gemeente Tilburg	
		Gemeente Venlo	
	Rene Groen	Gemeente Utrecht	
		Gemeente Den Bosch	
	Elone Veldhuizen	ISD Gorinchem	
	Andries Kok	VNG	
	Ellen de Bruin	Gemeente Leeuwarden	
	Kees Mosselman	Gemeente Krommerijn Heuvelrug	
	Marianne Kooimans	Gemeente Leiden	
	Hans van Ulsen	Gemeente Groningen	
	Jos van Wesemael	Gemeente Den Haag	
Bijeenkomst kleine gemeenten	Dhr. A Bakx	Gemeente Tiel	
	Dhr. M. Vos	Gemeente Tiel	
	Koen Stringa	Gemeente Houten	
	Bob Terlingen	Gemeente Brummen	
	Ralf Huybregts	Gemeente Son en Breugel en Nuenen	

	Naam	Organisatie	Functie
	Lucas Haggenburg	Gemeente Oldebroek	
	Dhr. Spaans	Gemeente Diemen	
	Nico van der Veen	ISD Noordenkwartier	
	Andries Kok	VNG	
	John Zevenbergen	Ministerie van SZW	
Ronde tafel VNG		Gemeente Houten	
		Gemeente Den Haag	
		Gemeente Tynaarlo	
		Gemeente Pijnacker Nootdorp	
		Gemeente Velsen	
		Gemeente Almere	
		Gemeente Heerlen	
		Gemeente Lelystad	
		VNG	

Electronic Boardroom bijeenkomst

	Naam	Organisatie	Functie
Sessie 1: gemeenten	Andries Kok	VNG	Beleidsadviseur Werk en Inkomen
	Nico Brandts	Gemeente Pijnacker- Nootdorp	
	Peter Duut	Gemeente Amersfoort	Teamleider/plaats- vervangend controller
	Toon van Dongen	Gemeente breda	Senior financieel adviseur
	Wim Veldhuisen	Gemeente Leiden	Controller werk en inkomen
	Henk Grooten	Gemeente Enschede	Coördinator G32 sociale pijler
	Geert Simons	Gemeente Heerlen	Medewerker bedrijfsvoering/infor- matie manager
	Louis Litjens	Gemeente Venlo	Afdelingshoofd afdeling West
	Luc Severijnen	Gemeente Rotterdam	Directeur Uitvoering WWB, Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Jan Minnaard	Gemeente Hoogezand- sappermeer	Concerncontroller
	Marcel van der Laan	Gemeente Leeuwarden	Senior staffunctionaris Welzijn

	Naam	Organisatie	Functie
	Rob Bakker	Gemeente Den Haag	
	Erwin Rossou	Gemeente Tilburg	Bedrijfseconomisch medewerker
	Jan Luichjenbroer	Gemeente Utrecht DMO	Senior adviseur planning en control
	Charlotte Koch	Gemeente Utrecht DMO	Senior adviseur planning en control
	Langeweg	Gemeente Dronten	Wethouder
	Bas de Ruijter	Ministerie van SZW	
Sessie 2: onafhankelijke deskundigen	Coen van Rij	Cebeon	
	Rob Boogaard	Cebeon	
	Jan Dirk Gardenier	CABGroningen	
	Jiska Nijenhuis	Gemeente Amsterdam	Senior adviseur
	L. Aarts	APE	
	Martin Driessen	Gemeente Maastricht	Beleidsadviseur Sociale Zekerheid
	Daan Ooms	SEOR	Senior Onderzoeker
	G.A. van Nijendaal	Raad voor de financiële verhoudingen	Plaatsvervangend Secretaris
	Fokke Gietema	Ministerie van BZK	
	Bruno Steiner	Bruno Steiner advies	
	Nienke Hoogstraaten	Ministerie van BZK	
	Jan Verhagen	Gemeente Den Haag	
	Bas de Ruijter	Ministerie van SZW	

Reacties via weblog en email

	Naam	Organisatie	Functie
Weblog reacties	Evert Jan Sloopweg	Divosa	Procesmanager
	Frank Scheerder	Gemeente Halderberge	
	M. Pluijmen	Gemeente Valkenburg	
	Claudette Lak		
	Juss van de Lisdonk	Sociale dienst Oost Achterhoek	
	Ruben Faas	Gemeente Almere	
	Tim Heeringa	De Kompanjie	
Email reacties	Karin Fahner	Gemeente Leiderdorp	Beleidsmedewerker
	Katrien de Bock	Gemeente Enschede	Projectmedewerker
	Oscar van de Meulen	Gemeente Groningen	Dienstcontrollor Sociale Zaken en Werk

Bijlage 2: Literatuurlijst

- L. Aarts, N. de Groot, R. Frierson. *Schaalniveau en doelmatigheid in de uitvoering van de sociale zekerheid*. APE, Den Haag, 2010
- L. Aarts e.a. *Oorzaken van verschillen in gemiddelde uitkeringslast WWB, Den Haag 2010*
- Algemene Rekenkamer, *Internetbijlage bij de 'Handreiking meten van doelmatigheid' Technieken voor het meten van doelmatigheid*, Den Haag, 2003
- M. Allers, *De verdeling van het Gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief*, Verschenen in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, nr. 4, 2005, blz. 158-189.
- M. Allers. *Methoden voor het ontwikkelen van verdeelsystemen*. COELO, Groningen, 2005
- M. Allers, L. Toolsema. *Welfare Financing: Grant allocation and efficiency*. COELO, Groningen, 2010
- M. Allers. *De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld*. TvOF, jaargang 44, 2012, nummer 1, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- M. Allers, *De verdeling van het Gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief*. Verschenen in Tijdschrift voor Openbare Financiën, nr. 4, 2005
- M. van Asselt, P. Vemer, R. Goudriaan, L. Aarts. *Objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2008*. APE, Den Haag, 2007
- M. van Asselt, P. Vemer, R. Goudriaan, L. Aarts. *Technisch verslag objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2008*. APE, Den Haag, 2007
- Berkel, R. van, *Implementing activation: creating new services, new service provision models, new organizations*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2008. Conferentiepapier "Activation' policies on the fringes of society: a challenge for European welfare states', 15-16 mei 2008, Nürnberg, Duitsland.
- P. Berkhout, N. Niessen, W. Ety, R. van de Lustgraaf, A. Op het Veld. *Evaluatie verdeelmodel WWB*. SEO/AEF, Amsterdam, 2008 [28]
- P. Berkhout. *Naar een effectief WWB-verdeelmodel*. ESB 21 maart 2008 pp.171-173 [23]
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het Gemeentefonds 1997 e.v. jaren*, Den Haag, oktober 2011
- I. Blankers, T. Everhardt, N. de Groot. *Onderzoek Technische Herschatting Objectief Verdeelmodel WWB 2012*. APE, Den Haag, 2011 [4]
- M. Blommesteijn, M. van Gent, C. Groot, J. Soethout en R. van Waveren, *Gemeenten en de WWB I: geprikkeld tot werken, Regioplan beleidsonderzoek*, Amsterdam 2005

- M. Blommesteijn, R.C. van Geuns, M. Groenewoud, S.T. Slotboom. *Vakkundig aan de slag: Een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector*. Regioplan, Amsterdam, 2012 [53]
- H. Bosselaar, D. Bannink, C. van Deursen, W. Trommel. *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Meccano Kennis voor Beleid/Universiteit Twente/BSZ Beleidsonderzoek, Utrecht, 2007 [61]
- E. Brouwer, K. van Buiren, P. Juijn. *Contra expertise verschillen analyse objectief verdeelmodel WWB-inkomensdeel*. PWC, Amsterdam, 2004 [25]
- S. Burgess, C. Propper, M. Ratto, C. Tominy. *Incentives in the Public Sector: Some Preliminary Evidence from a UK government agency*. University of Bristol, 2003
- R.A. Carr-Hill e.a., *The determinants of expenditure on children's personal social services, British Journal of social work* nr. 29 pagina's 679-706, 1999
- E. Canton, D. Webbink. *Prestatieprikkel in het Nederlandse onderwijs. Wat kunnen we leren van recente buitenlandse ervaringen?* CPB, Den Haag, 2004 [15]
- Cebeon. *Plausibiliteitsonderzoek objectief verdeelmodel WWB*. Amsterdam, 2007
- Chapeau Communicatie. *Samenvatting onderzoeken: Inventarisatie verbetermogelijkheden objectief verdeelmodel WWB en Plausibiliteit van de verdelende werking van het objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB*. Rijswijk, 2005 [11]
- M. Degens, V. Fijneman, H. Groot, H. Sprangers. *De objectieve verdeelmodellen WWB, van vliegwiel naar remschijf? Essay over de houdbaarheid van de WWB-verdeelmodellen*. Divosa, Utrecht, 2007 [50]
- E. Dijkgraaf, A. Gelderblom, M. de Jong, E. Maasland, E. Tanis. *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs*. SEOR, Rotterdam, 2010 [31]
- Divosa, *Divosa-monitor 2007, Verschil maken Drie jaar Wet werk en bijstand*, Utrecht 2007
- A. Dixit. *Incentives and organizations in the Public Sector: an interpretative review*. Princeton University, 2000 [19]
- P. van Echtelt. *Werkloosheid in goede banen*. SCP, Den Haag, 2010 [27]
- A. Edzes. *Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt*. Groningen, 2011 [20]
- A. Edzes. *Werk en Bijstand: Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Rijksuniversiteit Groningen, 2010 [21]
- F. van Es. *Invloed WWB op gebruik bijstand*. CPB, Den Haag, 2010 [14]
- W. Etty et al. *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet*. Commissie Etty, Den Haag, 1996 [0]

- R. van Geuns, M. van Gent. *The new Work and Social Assistance Act (WWB) Discussion Paper*. Regioplan Policy Research, Amsterdam, 2007 [54]
- R. Goudriaan, R. Halbersma, L. Aarts. *Een nieuw verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand: Aanpassing en onderhoud van het objectief verdeelmodel*. APE, Den Haag, 2003 [44]
- R. Goudriaan, L.J.M. Aarts, P.J.M. Wilms. *Naar een operationeel verdeelmodel met beperktere herverdeeleffecten*. APE, Den Haag, 2001 [49]
- N. de Groot, L. Aarts. *Onderzoek Technische Herschatting Objectief Verdeelmodel WWB 2011* APE, Den Haag, 2010 [3]
- N. de Groot, L. Aarts. *Onderzoek verdeelmodellen WWB 2010*. APE, Den Haag, 2009
- J. de Haan en F. Huysmans, *Van huis uit digitaal, Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, april 2002
- M. van Haersma Buma, C. Breed. *Brief advies financieringssysteem Wet Werk en Bijstand 2008*. Rfv, 21 juni 2007 W&B/SFI/2007/21059
- R.S. Halbersma, C.M. Visscher, R. Goudriaan, L.J.M. Aarts. *Verbetering van het Objectieve Verdeelmodel voor de WWB*. APE, Den Haag, 2004
- R. 't Hart, M. Wekking. *10 risicomangement lessen uit Engeland*. B&G Juli/Augustus 2007 p33
- M.S. Heekelaar et al. *Op het doel af: Essays over het sturen van een sociale dienst*. Divosa, Utrecht, 2007
- M.S. Heekelaar e.a. *Financiële impactanalyse Wwnv gemeente Arnhem*, Berenschot, Utrecht 2012.
- M.S. Heekelaar e.a., *Literatuurstudie Integrale Dienstverlening*, Berenschot 2009
- M.S. Heekelaar, *Financiële prikkels in de nieuwe bijstandswet*, verschenen in *Ontwikkeling en overheid*, opstellen aangeboden aan prof. dr. P.A. Cornelisse, Den Haag, 2003
- J. Hendeliowitz. *Danish Employment Policy: National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery*. Copenhagen, 2008 [55]
- Hendeliowitz, J. en Bastlund Woolhead, C. *Employment policy in Denmark – High levels of Employment, flexibility and Welfare security* (2005)
- A. Jacobs, P. Boorsma, M. Allers. *De financiële verhouding onder de Loep*. VNG, Den Haag, 2006
- Janvry, de A., Finan, F and Sadoulet, E., *Local Electoral Incentives and Decentralized Program Performance*, University of California at Berkeley: september 2009
- Kazepov, Y. (ed), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, European Centre Vienna: 2010
- H.A. Keuzenkamp, M.H.C. Kok, E. Brouwer. *Verklaren en verdelen: Eindrapport van het onderzoeksproject 'van een potentieel verdeelmodel naar een toepasbaar verdeelmodel'*. SEO/Dialogic, Amsterdam, 2000

- Staatssecretaris J. Klijnsma. *Brief aan de Tweede Kamer betreffende de meerjarige aanvullende uitkering WWB-inkomensdeel*. Den Haag, 2009, IVV/FB/09/28430 [33]
- L. Kok, I. Groot, D. Güler. *Kwantitatief effect WWB*. SEO, Amsterdam, 2007 [41]
- P. Koning, A. Deelen. *Prikkels voor UWV*. CPB, Den Haag, 2006 [17]
- W. Kuiper. *Brief Kamer verdeelmodel WWB*. VNG, Den Haag, 2010, 21 februari BAWI/U200800272 [35]
- J. Manshanden, R. van der Veen. *Innovatie via decentralisatie: Doorwerking van beleidsveranderingen en het risico van ontkoppeling. De casus van de Wet Werk en Bijstand*. Rotterdam [22]
- P.L. Meurs et al. *Bewijzen van goede dienstverlening*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam, 2004 [51]
- Minas, R., Activation in integrated services? Bridging social and employment services in European countries, Stockholm: Institutet för Framtidsstudier 2009. Arbetsrapport; 11.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Voorstellen verdeelmodel 2006*. Den Haag, 2005
- Mosley, H., Schutz, H., en Breyer, N.. *Management bij Objectives in European Public Employment Services*, discussion Paper FS101-203, Social Science Research Centre (WZB), 2001: Berlijn, Duitsland
- M. Noordegraaf, B. de Wit. *Van maakbaar naar betekenis vol bestuur*. WRR, Den Haag, 2012 [52]
- C. Nyman. *Local government audit: an international survey*. Swedish Association of Local Authorities and Regions, Stockholm, 2010 [57]
- Oxford City Council Audit Committee. *Benefits Service Inspection*. 2011 [58]
- A. Polinsky, S. Shavell. *Economic theory of public enforcement of law*. Stanford/Harvard, 1998 [24]
- Polish Ministry of Economy, Labour and Social Policy, *decentralisation of employment policies and new forms of governance: tackling the challenge of accountability*, Warsaw, Poland: 2003
- M. Pomp, R. Venniker, M. Canoy. *Prikkel de prof. Een analyse van de bekostiging van universitair onderzoek*. CPB, Den Haag, 2003
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Herijking cluster Bijstand en Zorg, advies van de Raad aan de minister van BZK*, Den Haag, 25 februari 2005
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering Gemeentefonds*, Den Haag, December 2010
- E. Schokkaert, C. van de Voorde, *Incentives for Risk Selection and Omitted Variables in the Risk Adjustment Formula*, verschenen in Annales d'économie et de statistique, N° 83/84, 2006
- SEO. *Minder mensen in de bijstand door de WWB*. Topics, jaargang 12, nummer 1, juni 2008

- J. de Sonnaville, M. van Eck, J. Walraven-van Roon. *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*. Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2009 [1]
- M. Spijkerman, J. de Koning, A. van der Steen. *Inventarisatie verbetermogelijkheden objectief verdeelmodel WWB*. SEOR, Rotterdam, 2005
- M. Spijkerman. *Onderhoudstraject verdeelmodel WWB 2007*. SEOR, Rotterdam, 2007 [30]
- M. Spijkerman, O. Tanis. *Onderzoek verdeling budgetten WWB-inkomensdeel 2010*. SEOR, Rotterdam, 2009 [32]
- H. Stegeman, A. van Vuuren. *Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten*. CPB, Den Haag, 2006
- B. Steiner, Objectiviteit en subjectiviteit bij herverdeling Gemeentefonds, *Bestuurskunde*, 3, 336-341, 1994
- SZW *Brief aan de Eerste en Tweede Kamer over de meerjarige aanvullende uitkering (MAU)*. SZW, Den Haag, 2008, [59]
- Ministerie van SZW, *Aan de slag, Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, Interdepartementaal beleidsonderzoek*, Den Haag 2001
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Beleidsbrief Abw, vergaderjaar 1993-1994, 22545 nr.14 1993
- Tweede Kamer der Staten Generaal, *Samen aan de slag, Bestuursakkoord Rijk en gemeenten*, Vergaderjaar 2006-2007, Bijlage bij Kamerstuk 30800-B nr. 17 Den Haag 2007
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen, Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 29 544 Nr. 297
- P. Vemer, H. Bartelings, R. Goudriaan, L. Aarts. *Objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007*. APE, Den Haag, 2006 [48]
- A.J.W.M. Verhagen. *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*. COELO, Groningen, 1997 [12]
- C.M. Visscher, R.S. Halbersma, R. Goudriaan, L.J.M. Aarts. *Objectief verdeelmodel WWB: Plausibiliteit van de verdelende werking*. APE, Den Haag, 2004
- C.M. Visscher, P. Vemer, L.J.M. Aarts. *Plausibiliteit van de verdelende werking van het objectief verdeelmodel WWB 2006*. APE, Den Haag, 2005
- VNG. *Zienswijze bekostiging gemeentelijke voorzieningen*. Den Haag [37]

Bijlage 3: Eerder onderzochte verbetermogelijkheden

Naast de herschattingen van gewichten van verdeelkenmerken zijn er in de loop der jaren zijn er vele verbetermogelijkheden voor de modelspecificatie (de verdeelkenmerken zelf) van het objectief verdeelmodel onderzocht. Deze verbetermogelijkheden zijn in te delen in drie categorieën:

1. Verbetermogelijkheden die na onderzoek positief zijn bevonden en zijn geïmplementeerd.
2. Verbetermogelijkheden die na onderzoek positief bevonden zijn, maar die tot op heden niet zijn geïmplementeerd.
3. Overige verbetermogelijkheden die:
 - na onderzoek negatief zijn bevonden (afgewezen)
 - wel zijn voorgesteld maar niet zijn onderzocht
 - wel onderzocht zijn maar waarover een positief doch negatief beeld was en die uiteindelijk niet zijn geïmplementeerd.

Ook is het overzicht van de verdeelkenmerken van het meest actuele verdeelmodel (2012) toegevoegd.

Er dient benadrukt te worden dat deze opsomming gebaseerd zijn op literatuuronderzoek; het kan zijn dat sommige verbeteringen of onderzoek daarnaar niet (duidelijk) beschreven zijn in de literatuur en dus niet opgenomen zijn in deze overzichten.

1. Verbetermogelijkheden die na onderzoek positief zijn bevonden en zijn geïmplementeerd

Verbetervoorstel	Omschrijving	Ingevoerd
Aanpassing doelgroep lage inkomens	De keuze voor huishoudens van 15-64 jaar in plaats van inwoners van 20-64 jaar als aangrijpingspunt voor de middelentoedeling.	2005
Uitbreiding economische verdeelkenmerken	Een uitbreiding van het aantal verdeelkenmerken voor de economische structuur en de regionale conjunctuur. Deze verdeelkenmerken zijn nu: 8. Werkzame beroepsbevolking (in % van totale beroepsbevolking) op basis van een driejaarsgemiddelde 9. Banen handel, horeca en schoonmaak (in % totaal aantal banen COROP-regio) 10. Procentuele banengroei in COROP-regio (driejaarsgemiddelde) 11. Totaal aantal banen per hoofd van de beroepsbevolking in COROP-regio	2005
Toevoegen maatstaf bevolkingsgroei	t.b.v. krimpgemeenten	2008
Voorstel gebruik van meerjarige gemiddelden in het objectief verdeelmodel	In het huidige model worden nu voor 7 van de 13 verdeelkenmerken meerjarige gemiddelden gebruikt. Zie meest actuele model voor overzicht	2008-2012
Toevoegen van gemeenten met 25.000 tot 30.000 inwoners	De kring van gemeenten waarvoor het objectieve verdeelmodel geldt is vergroot door de drempel van het inwonersaantal te verlagen van 30.000 naar 25.000.	2008
Uitbreiding van de maatstaf arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met de WIA-uitkeringen	De WIA is in de plaats gekomen van de WAO. Het aantal WAO-uitkeringen loopt dus af.	2012

2. Verbetermogelijkheden die na onderzoek positief bevonden zijn, maar die tot op heden niet zijn geïmplementeerd

Verbetervoorstel	Omschrijving	Beoordeling	Jaar voorstel	Status
Toevoegen maatstaf granieten voorraad	Er wordt rekening gehouden met de 'granieten voorraad', een groep langdurige bijstandsontvangers die moeilijk beïnvloedbaar zijn door de gemeente.	Maatstaf positief beoordeeld	2004	Heeft in 2005 eenmalig in het model gezeten, daarna niet meer.
Toevoegen maatstaf verslavingsproblematiek	Onderzocht of verslavingsregistratie Ladis gebruikt kan worden als basis voor nieuwe verdeelmaatstaf	Advies om dit nu niet te doen; eventueel volgend jaar kijken naar de gegevens van een nieuw in te voeren GGZ registratie	2007	toekomstig onderhoudstraject
Uitsplitsen maatstaf arbeidsongeschikten in volledig en deels arbeidsongeschikten		Advies om dit nu niet te doen; volgende ronde opnieuw bekijken	2007	toekomstig onderhoudstraject
Toevoegen maatstaf Industrieel verleden		Nu niet meenemen, in de volgende ronde opnieuw bekijken	2007	toekomstig onderhoudstraject
Toevoegen maatstaf inwoners achterstandswijk		Advies om verder te onderzoeken in fase 2	2007	toekomstig onderhoudstraject
Arbeidsmarktfactoren - Model gewogen COROP	In plaats van de meting op COROP-niveau nemen we een gewogen gemiddelde van de arbeidsmarktfactoren van naburige COROP-regio's.	Het model met gewogen COROP is een verbetering van het uitgangsmodel op het gebied van de verdelende werking en de plausibiliteit van de verdeelkenmerken. De voorspelde budgetten sluiten beter aan op de uitgaven dan in het uitgangsmodel en de arbeidsmarktfactoren zijn minder gebonden aan de COROP-grenzen.	2009	Nader onderzoek gewenst naar arbeidsmarkt
Arbeidsmarktfactoren - Model gewogen RPA	In plaats van de meting op COROP-niveau nemen we een gewogen gemiddelde van de arbeidsmarktfactoren van naburige RPA-regio's.	Het model met gewogen RPA is meer plausibel wat betreft de verdeelkenmerken dan het uitgangsmodel, maar de voorspelde budgetten sluiten minder goed aan op de uitgaven en de budgetten zijn minder stabiel dan in het uitgangsmodel.	2009	Nader onderzoek gewenst naar arbeidsmarkt
Arbeidsmarktfactoren - Model ruimtelijke maat	In plaats van de meting op COROP-niveau nemen we een gemiddelde van de arbeidsmarktfactoren van alle postcodes	Het model met de ruimtelijke maat is een verbetering van het uitgangsmodel op het gebied van de verdelende werking en de plausibiliteit van de verdeelkenmerken,	2009	Nader onderzoek nodig

Verbetervoorstel	Omschrijving	Beoordeling	Jaar voorstel	Status
	binnen een straal van 30 minuten van een gemeente.	maar moet nader onderzocht worden op stabiliteit. Op de korte termijn is dit model niet technisch haalbaar, er moet onderzocht worden of de nieuwe opzet van de data die wordt ingevoerd door het CBS het construeren van de ruimtelijke maat nog steeds mogelijk maakt. Uit dit onderzoek moet ook blijken of de actualiteit zal toe- of afnemen.		
Arbeidsmarktfactoren - Model kansen op de arbeidsmarkt	We vervangen het verdeelkenmerk banen per hoofd van de beroepsbevolking door de kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden binnen een straal van 30 minuten reistijd van een gemeente.	Het model met kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden is een verbetering van het uitgangsmodel op het gebied van de verdelende werking en de plausibiliteit van de verdeelkenmerken. Echter evenals het model met de ruimtelijke maat is dit model niet op de korte termijn technisch haalbaar en moet er eerst aanvullend onderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek geeft ook meer duidelijkheid ten aanzien van de actualiteit van het verdeelkenmerk.	2009	Nader onderzoek nodig
Stabiliteit - 6 jaarsgemiddelde van het percentage laagopgeleiden		Het 6-jaarsgemiddelde van het percentage laagopgeleiden zorgt voor meer stabiliteit en in mindere mate voor meer transparantie. Het gaat wel ten koste van de actualiteit omdat het huidige percentage laagopgeleiden, een 3-jaarsgemiddelde dat berekend wordt door het CBS, wordt vervangen door een 6-jaarsgemiddelde.	2009	Niet, verdeeld beeld

3. Overige verbetermogelijkheden die:

- na onderzoek negatief zijn bevonden (afgewezen)
- wel zijn voorgesteld maar niet zijn onderzocht
- wel onderzocht zijn maar waarover een positief doch negatief beeld was en die uiteindelijk niet zijn geïmplementeerd.

Verbetervoorstel	Omschrijving	Beoordeling	Jaar voorstel	Status
Lage inkomens	Gemeenten met relatief veel lage inkomens in het 3e of 4e deciel worden overbedeeld. Slechte aansluiting volgens Cebeon		2007	Niet onderzocht
Toevoeging segregatiemaatstaven naar etniciteit en naar huishoudens met een laag inkomen	Toevoeging segregatiemaatstaven naar etniciteit en naar huishoudens met een laag inkomen	Geen verbeterpotentieel volgens APE	2007	Afgewezen
Laagopgeleiden	Deze maatstaf is ten onrechte opgenomen als kostenverhogende factor. Slechte aansluiting volgens Cebeon		2007	Niet onderzocht
Eenouderhuishoudens	Slechte aansluiting volgens Cebeon		2007	Niet onderzocht
Vervanging 'Huurwoningen' door 'Goedkopere huurwoningen'	Voorstel Cebeon	Er is op dit moment geen landelijke registratie van goedkope huurwoningen beschikbaar waarmee het verdeelmodel verbeterd kan worden. Daarom zijn goedkope huurwoningen gesimuleerd op basis van een steekproef van goedkope particuliere huurwoningen en de registratie van goedkope sociale huurwoningen. Uit de simulatie kwam geen verbetering van de verdelende werking naar voren.	2007	Afgewezen
Wijziging 'Stedelijk gebied'	Voorstel Cebeon	Geen verbeterpotentieel volgens APE	2007	Afgewezen
Vervanging 'Totaal allochtonen door 'Niet-westerse allochtonen'*	Voorstel Cebeon.	Geen verbeterpotentieel volgens APE en Seor	2007	Afgewezen
Gedeeltelijk gebruiken van 'Aantal bijstandsonvangers'	Voorstel Cebeon		2007	Afgewezen. Vermindert de prikkel
Verfijnen of	Onderzocht of de	Geen verbetering van de verdelende	2007	Afgewezen

Verbetervoorstel	Omschrijving	Beoordeling	Jaar voorstel	Status
aanpassen maatstaf Banen in handel en horeca	maatstaf kan Worden aangepast zodat het genoemde kwalitatieve aspect van de arbeidsmarkt beter tot uitdrukking komt	werking		
Maatstaf werkzame beroepsbevolking aanpassen of vervangen door maatstaf werkloosheid		Advies om de maatstaf niet aan te passen	2007	Afgewezen
Toevoegen maatstaf studenten		Leek een kansrijke variabele, maar bleek na verder onderzoek niet geschikt te zijn.	2007	Afgewezen
Toevoegen maatstaf WSW		Voorstel om niet verder te onderzoeken	2007	Afgewezen
Stabiliteit - Constant budgetaandeel	Budgetaandelen van gemeenten constant houden.	Het constant budgetaandeel minimaliseert de instabiliteit van de budgetten: de budgetten zijn even stabiel als het macrobudget omdat de budgetaandelen constant zijn. De winst aan stabiliteit gaat gepaard met een winst aan transparantie, maar ook met een verlies aan actualiteit en verdelende werking van de budgetten. Op de langere termijn leidt dit verlies tot de noodzaak voor actualisatie van de budgetaandelen. Deze periodieke actualisaties leiden tot instabiliteit die mogelijk groter is dan de jaarlijkse instabiliteit in de huidige systematiek. Na deze aanpassingen zijn de budgetaandelen dan weer voor een aantal jaren stabiel.	2009	
Stabiliteit - Constante gewichten	Gewichten constant houden (niet jaarlijks herschatten).	Bij constante gewichten zijn de budgetten minder stabiel dan in het uitgangsmodel. Bovendien neemt de verdelende werking van de voorspelde budgetten af. Daarnaast gaat deze methode iets ten koste van de actualiteit. De transparantie neemt toe bij constante gewichten.	2009	Afgewezen

(*) advies is om deze factor opnieuw in het onderhoudstraject mee te nemen.

Bijlage 4: Nieuw aangereikte suggesties voor verdeelcriteria

De volgende verdeelcriteria zijn tijdens de interviews aangereikt als suggestie om nader te onderzoeken. We delen de criteria in drie categorieën: arbeidsmarktcriteria, lokale criteria en overige.

Arbeidsmarkt

- Arbeidskans laag opgeleiden
- Netto arbeidsparticipatie van de vrouw
- Gemiddelde duur WW
- Werkgelegenheid meten per gemeente, niet per COROP, omdat de lokale werkgelegenheid voor WWB'ers meer relevant is dan de regionale werkgelegenheid.
- Maatstaf voor fysieke afstand in relatie tot kans op werk
- Ruilvoet: heeft betrekking op het arbeidsmarktblok. Nagaan of er een indicator is die de gevoeligheid van een regio weergeeft van de internationale conjunctuur.
- Max WW
- Gemiddelde duur werkloosheid

Lokale variabelen

- Nadere uitsplitsing allochtonen i.p.v. de huidige groep allochtonen-totaal
- Nadere uitsplitsing huurwoningen c.q. waarde van de woningvoorraad
- Achterstandswijken
- Gezondheid van de bevolking
- Bevolkingskrimp; bevolkingsontwikkeling zit er in. Is daarmee niet voorzien in een maatstaf voor 'krimp'. Vraag is of krimp en groei op een continuüm liggen.
- Centrumgemeente; verhouding met klantpotentieel?
- Pendel
- Studenten
- Historische kenmerken op effecten stad en economische structuur
- Demografie; Maatstaf gemiddelde leeftijd bevolking
- Maatstaf institutionele huishoudens; komt veelvuldig terug. Het gaat om gemeenten die veel instellingen hebben (gevangenissen, zorginstellingen, opvanghuizen e.d.)

Overige variabelen (beïnvloedbare factoren; niet nader te onderzoeken)

- Aanvulling voor hoge aantallen IOAZ en IOAW
- Maatstaf verblijfstijd werkzoekenden; niet voor bijstandsgerechtigden.
- doorval WW naar WWB

Bijlage 5: Interviewleidraad

Voor de interviews stuurden we de volgende interviewleidraad.

Aanleiding

Het Ministerie van SZW heeft Berenschot opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren naar het verdeelmodel inkomensdeel WWB vanaf 2014. Uw visie is vanwege uw deskundigheid en ervaring met het verdeelmodel van belang voor dit onderzoek. Graag gaan wij daarover met u in gesprek.

Hieronder treft u aan:

- Een korte schets van de achtergrond van het onderzoek.
- Een overzicht van de onderzoeksvragen.
- Een selectie van vragen voor ons interview met u.

A. Achtergrond onderzoek

Het Ministerie van SZW wil komen tot een nieuwe of verbeterde verdeelsystematiek voor het inkomensdeel van de WWB. Het project is opgesplitst in drie fasen:

1. Verkenningfase (mei-juni 2012) waarin we het huidige model onder de loep nemen en alternatieven voor de verdeelsystematiek voor 2014 in beeld brengen. Het ministerie wil dat in deze fase zoveel mogelijk ideeën en suggesties worden opgehaald. Daarnaast formuleren we in deze fase criteria voor het maken van een keuze. Doel van deze fase is om te komen tot inzicht in de verbetermogelijkheden van het verdeelmodel inkomensdeel en drie à vier kansrijke varianten om nader uit te werken. Ons onderzoek betreft deze fase.
2. Uitwerkingsfase (juli '12 - april '13) waarin de varianten worden uitgewerkt en met elkaar worden vergeleken. De uitwerking geschiedt door andere bureaus. Aan het eind van deze fase wordt een keuze gemaakt uit de verschillende modellen. Ons wordt dan gevraagd om een toets uit te voeren op deze modellen.
3. Implementatiefase (mei -sept '13): vertaling van het verkozen model in de regelgeving en implementatie van het model.

In de onderzoeksopdracht voor de verkenning in fase 1 wordt ons gevraagd om concrete verbetermogelijkheden voor het huidige verdeelmodel voor het inkomensdeel te formuleren. Daarnaast moeten wij voorstellen doen voor twee à drie alternatieve verdeelmodellen die in de tweede fase nader uitgewerkt kunnen worden. De opdracht behelst tevens het schrijven van de onderzoeksopdracht voor de verbetermogelijkheden in de uitwerkingsfase van het huidige model en de twee à drie varianten en ontwikkel een kader voor de uitwerking van de verdeelmodellen, zodat deze aan het eind van de volgende fase goed te vergelijken zijn. En tot slot het formuleren van de criteria op basis waarvan de uitgewerkte modellen moeten worden beoordeeld.

Het onderzoek voeren we uit op basis van literatuuronderzoek, interviews met gemeenten, onderzoeksbureaus, deskundigen, belangenorganisaties e.d. en een afsluitende bestuurlijke conferentie in juni.

B. De onderzoeksvragen van het project

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Wat zijn de (toetsings)criteria op basis waarvan de verdeelmodellen voor het budget inkomensdeel WWB moeten worden beoordeeld?
2. Hoe worden de verschillende criteria gewaardeerd?
3. Hoe wordt het huidige verdeelmodel in totaliteit gewaardeerd op basis van de geformuleerde criteria?
4. Hoe worden de volgende aspecten van het huidige model gewaardeerd op basis van de geformuleerde criteria?
 - De modelspecificatie.
 - De schattingsmethodiek.
 - de ex ante aftopping.
 - Het gehele of gedeeltelijke historisch aandeel voor de kleinere en middelgrote gemeenten.
 - De IAU.
 - De MAU.
5. Wat zijn de verbetermogelijkheden van het huidig verdeelmodel, uitgesplitst naar de modelspecificatie, de schattingsmethodiek etc.?
6. Op welke wijze moet in het model rekening worden gehouden met de Wwnv als gevolg van de nieuwe doelgroepen en het instrument loondispensatie?
7. Hoe worden de verbetermogelijkheden gewaardeerd op basis van de geformuleerde criteria?
8. Wat zijn mogelijke alternatieve verdeelmodellen voor het huidige model? (de groslijst)
9. Hoe scoren de alternatieve verdeelmodellen op de verschillende toetsingscriteria?
10. Welke 2 à 3 alternatieve verdeelmodellen worden aanbevolen om nader uit te werken?
11. Welke maatregelen kan het Ministerie van SZW nemen naast het verdeelmodel, om de financiële prikkel verder te optimaliseren? (flankerende maatregelen)
12. Hoe kan het draagvlak onder de financiering van de bijstand worden gestimuleerd en voor de langere termijn worden geborgd?

13. In fase 2 van het project: Hoe worden de uitgewerkte varianten op basis van de eerder geformuleerde criteria beoordeeld en welk model wordt aanbevolen als verdeelmodel als de Wwv zou worden ingevoerd.

C. De onderwerpen/vragen die we graag met u willen doornemen:

1. Wat zijn volgens u de (toetsings)criteria op basis waarvan de verdeelmodellen voor het budget inkomensdeel WWB moeten worden beoordeeld? Op dit moment worden de volgende criteria gehanteerd. Moeten er criteria bij en/of kunnen er criteria worden geschrapt? De criteria staan gerangschikt in volgorde van belang, zoals tijdens de evaluatie in 2008 werd geapprecieerd door bestuurders.
 - Plausibiliteit van de verdeelkenmerken
 - Plausibiliteit van de herverdeeeffecten
 - Stabiliteit
 - Transparantie
 - Omvang herverdeeeffecten acceptabel
 - Actualiteit
 - Verdeling op basis van voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren
 - Bestand tegen gemeentelijke herindelingen
2. Hoe worden de verschillende door u criteria gewaardeerd?
3. (a) Hoe beoordeelt u het huidige verdeelmodel op basis van de geformuleerde criteria?
(b) Hoe beoordeelt u de volgende aspecten van het huidige model?
 - De modelspecificatie.
 - De schattingsmethodiek.
 - De ex ante aftopping.
 - Het gehele of gedeeltelijke historisch aandeel voor de kleinere en middelgrote gemeenten.
 - De IAU.
 - De MAU.
4. Wat zijn de verbetermogelijkheden van het huidig verdeelmodel, uitgesplitst naar de modelspecificatie, de schattingsmethodiek etc.? Er is sprake van een verbetering als de prikkelwerking toeneemt dan wel dat het model beter scoort op de toetsingscriteria.
5. Op welke wijze moet in het model rekening worden gehouden met de Wwv als gevolg van de nieuwe doelgroepen en het instrument loondispensatie?

6. Wat zijn mogelijke alternatieve verdeelmodellen voor het huidige model, die leiden tot een sterkere financiële prikkel bij gemeenten dan het huidige model?
7. Welke maatregelen kan het Ministerie van SZW nemen naast het verdeelmodel, om de financiële prikkel verder te optimaliseren? (flankerende maatregelen)
8. Hoe kan het draagvlak onder de financiering van de bijstand worden bevorderd en voor de langere termijn worden geborgd?

Bijlage 6: Samenstelling van de begeleidingscommissie

Naam	Voorletters	Functie	Organisatie
Castelijns	M.G.C.M.	Senior adviseur	Gemeente Rotterdam
Dijk, van	G.	Directeur	Divosa
Driessen	M.M.P.	Beleidsadviseur	Gemeente Maastricht
Duut	R.P.	Teamleider B en C	Gemeente Amersfoort
Hoeven, van der	M.W.	Financieel beleidsmedewerker	Ministerie van SZW
Hoogstraaten	N.A.	Beleidsmedewerker	Ministerie van BZK
Klokkenburg	L.K.	Beleidsmedewerker	Ministerie van EL&I
Kok	A.J.	Beleidsadviseur	VNG
Laan, van der	M.	Senior adviseur	Gemeente Leeuwarden
Minnaard	J.	Concerncontroller	Gemeente Hoogezand-Sappemeer
Nijendaal, van	G.A.	Plaatsvervangend secretaris	Raad voor de financiële verhoudingen
Romunde, van	G.	Beleidsmedewerker	Gemeente Roosendaal
Ruijter, de	B.T.	Beleidsmedewerker	Ministerie van SZW
Tabatabaie	R.	Beleidsmedewerker	Ministerie van BZK
Voogd	P.	Beleidsmedewerker	Ministerie van SZW
Weenink	G.J.	Senior inspecteur	Ministerie van Financiën
Winters	R.	Financieel beleidsmedewerker	Ministerie van Financiën
Zevenbergen	J.W.	Coördinerend beleidsmedewerker	Ministerie van SZW

Bijlage 7: Objectieve MAU-variabelen

In de onderstaande tabel staan de variabelen die worden of zijn toegepast bij de beoordeling van MAU-aanvragen. Deze variabelen kunnen worden betrokken bij de verbetering van het huidige objectief verdeelmodel en mogelijk ook bij de andere uit te werken varianten.

	2011 Onder- zocht	2011 Signi- ficant	2009 Onder- zocht	2009 Signi- ficant	Definitie (indien niet blijkt uit de naam)	Bron
<i>Demografische factoren</i>						
Studenten	Ja	Ja	Ja	Ja	Percentage HBO & WO studenten van bevolking 15-64 jaar	Statline
Inwoners in WIJ-leeftijd	Ja	Ja	Nee		Percentage inwoners met leeftijd tussen 16-27 jaar	Statline
Gemiddelde leeftijd bewoners (15-64 jaar)	Ja	Ja	Nee			Statline
Middelbare scholieren	Ja	Ja	Nee		Aantal leerlingen middelbare school als percentage van totale bevolking	Statline
Niet westerse allochtonen	Ja	Nee	Ja	Ja	Aandeel niet westerse allochtonen in bevolking 15-64	Statline
Westerse allochtonen	Ja	Nee	Ja	Ja	Aandeel westerse allochtonen in bevolking 15-64	Statline
Allochtonen, Marokkanen	Nee		Ja	Nee	Aandeel Marokkanen in bevolking 15-64	Statline
Allochtonen, Turken	Nee		Ja	Nee	Aandeel Turken in bevolking 15-64	Statline
Allochtonen, Surinamers	Nee		Ja	Nee	Aandeel Surinamers in bevolking 15-64	Statline
Allochtonen, Antillianen	Nee		Ja	Nee	Aandeel Antillianen in bevolking 15-64	Statline
Aandeel 45-64 jaar in beroepsbevolking	Ja	Nee	Ja	Nee		Statline
Aandeel 55-64 jaar in beroepsbevolking	Ja	Nee	Nee			Statline
Aandeel 45-54 jaar in beroepsbevolking	Ja	Nee	Nee			Statline
Mutatie in bevolking van 20-30 jarigen	Ja	Nee	Nee		De groei in het percentage inwoners in leeftijdsklasse 20-30 in 2010 t.o.v. 2005	Statline
Aandeel VMBO'ers t.o.v. scholieren	Ja	Nee	Nee			Statline
Krimpende bevolking	Ja	Nee	Ja	Ja	Dummy als bevolkingsgroei zoals in het verdeelmodel kleiner is dan -0,5%	SZW
Groeiende bevolking	Ja	Nee	Nee		Dummy als bevolkingsgroei zoals in het verdeelmodel groter is dan 0,5%	SZW
Echtscheidingen	Nee		Ja	Nee		Statline
Migratie uit de gemeente	Ja		Ja	Nee	Vertrek uit de gemeente, als % van totale bevolking	Statline
Hoogopgeleiden in beroepsbevolking	Nee		Ja	Nee	% hoogopgeleiden in de beroepsbevolking	Statline

	2011 Onder- zocht	2011 Signi- ficant	2009 Onder- zocht	2009 Signi- ficant	Definitie (indien niet blijkt uit de naam)	Bron
<i>Sociaal economische factoren</i>						
Achterstandswijken	Ja	Ja	Ja	Ja	Aantal inwoners in achterstandswijk als percentage van totaal aantal inwoners. Of een wijk een achterstandswijk is, wordt bepaald door het percentage huishoudens met laag inkomen in de wijk, het percentage niet-westerse allochtonen, het percentage huurwoningen en stedelijkheid	APE- maat, o.b.v. gegevens Statline
Goedkope woningen	Ja	Ja	Ja	Ja	Woningen met WOZ waarde t/m 100.000 euro als percentage van totaal aantal woningen	Statline
Personen in institutioneel huishouden	Ja	Ja	Ja	Ja	aandeel personen van 15-64 jaar in institutionele huishoudens t.o.v. aantal personen in huishoudens 15-64 jaar	Statline
Segregatie lage inkomens	Ja	Nee	Ja	Ja	Verschil in percentage huishoudens met een laag inkomen, naar wijken van de gemeente	APE- maat, o.b.v. gegevens Statline
Asielzoekerscentra	Ja	Nee	Ja	Nee	Dummy als er een asielzoekerscentra in de gemeente is	COA
Sociale huurwoningen	Ja	Nee	Ja	Nee	Aandeel sociale huurwoningen t.o.v. totale woningen	Vrom (2009), Statline (2011) Statline
Goedkope huurwoningen	Nee		Ja	Nee	Aandeel goedkope huurwoningen t.o.v. totaal aantal huurwoningen	Statline
Industrieel verleden	Ja	Nee	Ja	Nee	% Banen in de industrie in 1930	Statline
Centrumgemeente voor maatschappelijke opvang	Ja	Nee	Ja	Nee	Dummy voor gemeenten die centrumgemeente zijn	VNG
<i>Arbeidsmarktfactoren</i>						
Niet-werkende werkzoekenden	Ja	Ja	Nee		Percentage NWW-ers t.o.v. bevolking 15-64	UWV, Statline
Banengroei (ruimtelijk gemeten)	Ja	Ja	Ja	Nee	Banengroei gewogen COROP (zie rapport "Onderzoek verdeelmodel WWB 2010)	CBS, SSB Banen, GBA, SSB Zelfstandi- gen, Statline Statline
Banen industrie	Ja	Ja	Ja	Nee	Percentage banen in industriële sector	Statline Statline

	2011	2011	2009	2009	Definitie (indien niet blijkt uit de naam)	Bron
	Onder- zocht	Signi- ficant	Onder- zocht	Signi- ficant		
Netto participatie bevolking 15-64 jaar	Ja	Nee	Nee			Statline
Netto participatie vrouwen	Ja	Nee	Ja	Ja		Statline
Kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden	Ja	Nee	Ja	Ja	Zie rapport "Onderzoek verdeelmodel WWB 2010"	CBS, SSB Banen, GBA, SSB Zelfstandi- gen, SSB WWB Statline
Banen handel horeca (ruimtelijk gemeten)	Ja	Nee	Ja	Ja	Zie rapport "Onderzoek verdeelmodel WWB 2010"	CBS, SSB Banen, GBA, SSB Zelfstandi- gen, Statline
Mutatie niet-werkende werkzoekenden	Ja	Nee	Nee		De groei in het percentage NWW'ers 2010 t.o.v. 2005	UWV
Vacatures voor laagopgeleiden	Ja	Nee	Nee		Per hoofd van de beroepsbevolking	Statline
Korte WW-rechten	Ja	Nee	Ja	Ja	Gemiddelde maximale WW-duur van WW'ers in gemeente	UWV, WW- registratie
Inwoners met WW-uitkering	Ja	Nee	Nee		Aandeel mensen in de WW t.o.v. bevolking 15-64 jaar	UWV, Statline
Instroom WW-uitkering	Ja	Nee	Nee		Aandeel mensen dat instroomt in de WW t.o.v. bevolking 15-64 jaar	UWV, Statline
Banen in diverse sectoren	Ja	Nee	Ja	Nee	Percentage banen in diverse sectoren. Alle sectoren beschikbaar bij CBS zijn meegenomen	Statline
Vestigingen in diverse sectoren	Ja	Nee	Nee		Percentage vestigingen in diverse sectoren. Alle sectoren beschikbaar bij CBS zijn meegenomen	Statline
Vacatures per 100 banen	Nee		Ja	Nee		Statline
Werkzame beroepsbevolking	Nee		Ja	Nee		Statline
Banen per hoofd beroepsbevolking	Nee		Ja	Nee		Statline
<i>Gezondheidsfactoren</i>						
Mortaliteit 15-64 jaar	Ja	Nee	Ja	Ja	Gestandaardiseerde mortaliteit	Statline

	2011	2011	2009	2009	Definitie (indien niet blijkt uit de naam)	Bron
	Onder- zocht	Signi- ficant	Onder- zocht	Signi- ficant		
Percentage rokers	Ja	Nee	Nee			Statline
Percentage drinkers	Ja	Nee	Nee			Statline
Percentage personen met ondergewicht	Ja	Nee	Nee			Statline
Percentage personen overgewicht	Ja	Nee	Nee			Statline
Percentage personen met hoge bloeddruk	Ja	Nee	Nee			Statline
Verslaafden	Nee		Ja	Nee	% verslaafden in beroepsbevolking	Ladis
<i>Geografische factoren</i>						
Grensgemeente België	Ja	Ja	Ja	Nee		
Grensgemeente Duitsland	Ja	Ja	Ja	Nee		
Grensgemeente	Ja	Nee	Ja	Nee		

Bijlage 8: Karakteristieken Trendmodel

De VNG heeft het zogenoemde Trendmodel aangedragen als te onderzoeken variant. Hierna volgt de letterlijke tekst van de VNG.

Achtergrond

De VNG constateert dat het huidige verdeelmodel gebaseerd is op het idee van een volledig objectieve verdeling en daarop ook ingericht is. In z'n toepassing kent het huidige model echter veel historische componenten:

- Bij meer dan de helft van de gemeenten die meelopen in het objectieve model wordt het budget volledig ex ante afgetopt. Hiermee wordt in feite 92,5% historisch bijgemengd.
- Kleinere gemeenten ontvangen een volledig historisch budget
- De 13 verdeelkenmerken worden geïjkt op basis van de totale uitgaven van twee jaar ervoor. In die werkelijke uitgaven zitten ook de uitgaven die ontstaan doordat sommige gemeenten benedengemiddeld presteren. Dat leidt tot een (historische) verstoring van de gewichten.

Eigenlijk is het huidige model niet ingericht om historische elementen in de verdeling mee te nemen. Het vormt in wezen een verstoring van het model. Met name door de ex ante aftopping is het model erg complex geworden en qua uitkomsten voor velen moeilijk te doorgronden.

Door die complexiteit gaat een groot deel van de prikkelende werking verloren: veel wethouders en directeuren van sociale diensten hebben niet het gevoel dat zij via hun beleidskeuzes de mate waarin zij uitkomen met hun budget positief kunnen beïnvloeden. Zij beschouwen budget en prestaties als grootheden die volledig los van elkaar staan. De verdeling is iets voor experts, dat buiten hun (beleidsmatige) invloedssfeer ligt. Bovendien bestaat er behoefte aan voorspelbaarheid in verband met de gemeentelijke begrotingscyclus.

Trendmodel

Wij willen op zoek naar een model dat historie en objectiviteit wél goed weet te combineren:

- Door namelijk aan de voorkant aansluiting te houden bij de historische uitgaven hoeven er niet ten behoeve van de financiële beheersbaarheid allerlei (versturende) correcties te worden 'ingepast'.
- Tegelijkertijd zou het model wel objectief moeten bekijken welke mogelijkheden gemeenten hebben om hun uitgaven omlaag te brengen en gemeenten daartoe prikkelen.

De VNG wil het Trendmodel graag aandragen als mogelijk alternatief voor een dergelijk combinatiemodel en deze variant graag nader laten onderzoeken in de vervolgfase.

Karakteristieken

Het Trendmodel gaat in de verdeling uit van een bepaald basisjaar waarna er in feite een objectieve aftopping plaatsvindt. Die objectieve aftopping is de voorspelde ontwikkeling in de bijstandsuitgaven die een gemeente kan realiseren. Het budget is dus het uitgavenniveau uit het basisjaar gecorrigeerd voor deze verwachte mutatie.

Op basis van objectieve factoren zoals de conjuncturele ontwikkeling/kansen op de arbeidsmarkt, structuur van de arbeidsmarkt, samenstelling van het bestand, etc. wordt een inschatting gemaakt van de verwachte mutatie. Daarbij wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met de specifieke omstandigheden en mogelijkheden van elke gemeente. De aftopping weerspiegelt dus eigenlijk het verbeterpotentieel van die betreffende gemeente voor dat jaar.

Bij de verwachte ontwikkeling in de uitgaven worden de prijscomponent en volumecomponent afzonderlijk geschat. Hierdoor zien gemeenten duidelijk wat er van hen 'verwacht' wordt qua mutatie. Dit bevordert de prikkelwerking. De plausibiliteit van de uitkomsten wordt beter 'traceerbaar' voor gemeenten (wat het gericht sturen op beleid kan bevorderen).

Doseren prikkelwerking

De keuze van het basisjaar bepaalt in belangrijke mate de prikkelwerking. Door het basisjaar verder terug in de tijd te leggen kan de prikkelwerking worden opgeschroefd (bijv. t-3, t-4, of door te werken met een rollend gemiddelde (t-2 t/m t-5)). Gemeenten ondervinden in dat geval meerjarig voordeel/nadeel.

De prikkelwerking kan eventueel nog verder worden opgevoerd door bijvoorbeeld de niet-gerealiseerde mutatie uit het jaar ervoor over te hevelen naar het volgende jaar. Achterblijvende prestaties worden dan bestraft met extra huiswerk voor volgend jaar (bovenop de objectief voorspelde mutatie voor dat jaar), terwijl goede prestaties worden beloond.

Slecht presterende gemeenten worden niet beloond

Werken met een basisjaar betekent niet dat ondermaats presterende gemeenten worden beloond:

- Ten eerste door het basisjaar verder terug in de tijd te zetten, ondervindt een gemeente meerjarig nadeel van achterblijvende prestaties (en meerjarig voordeel van goede prestaties).
- Ten tweede, als een gemeente slechter presteert dan anderen, houdt de aftopping voor het volgende jaar rekening met het feit dat deze gemeente beter zou kunnen presteren. Deze gemeente krijgt dus extra huiswerk in de vorm van een grotere aftopping.

Tot slot

Door te focussen op de (mogelijke) ontwikkeling in de bijstandsuitgaven zal de verklarende kracht van het objectieve model zich vooral moeten gaan richten op hoe veranderingen in uitgaven ontstaan. Wij verwachten dat hierdoor mogelijk andere variabelen in beeld komen dan in het huidige model.

Of dit model ook praktisch uitvoerbaar is hangt waarschijnlijk sterk af van de vraag hoe verfijnd het model de ontwikkeling in de uitgaven wil voorspellen. Hierin zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de behoefte om exact te voorspellen en de mate waarin het model uitvoerbaar en transparant gemaakt kan worden. Een grove inschatting moet te maken zijn (bijvoorbeeld door te kijken naar conjuncturele verwachtingen). In de uitwerkingsfase kan onderzocht worden in hoeverre de objectieve voorspelling verfijnd kan worden (door ook te kijken naar samenstelling bestand, structuur van de arbeidsmarkt in de betreffende regio, etc.).