

Vergaderjaar 2013–2014

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 137

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2014

Zoals toegezegd in mijn brief van 16 oktober 2013 (Kamerstuk 30 545, nr. 132) informeer ik u hierbij over mijn keuze ten aanzien van de vanaf 2015 toe te passen verdeelmodellen voor het inkomensdeel en het participatiebudget van de Participatiewet.

0. Inleiding

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Gemeenten ontvangen voor deze taak twee budgetten: een inkomensdeel voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen en een participatiebudget voor de bekostiging van re-integratieactiviteiten. Door voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen een budget te verstrekken, hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om bij effectieve uitvoering de winst te behouden en worden zij bij optredende tekorten gestimuleerd tot verbetering.

In de jaren na invoering van de WWB hebben gemeenten aangetoond verschil te kunnen maken bij de uitvoering van de bijstand door werkzoekenden te stimuleren en te begeleiden naar een baan. Zij hebben laten zien dat met effectief beleid en een effectieve uitvoering de bijstandsuitgaven teruggebracht kunnen worden. Dit blijkt ook uit verschillende onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd naar de effecten van de WWB.¹ Gemeenten hebben dus invloed op de hoogte van de bijstandsuitgaven. Tegen deze achtergrond is de financieringssysteem van de Participatiewet ingericht. Deze borduurt voort op het financieringsmodel van de WWB.

¹ Onder andere: F. van Es. *Invloed WWB op gebruik bijstand*. CPB, 's-Gravenhage, 2010. H. Bosselaar e.a. *Werkt de WWB?* Meccano Kennis voor beleid, Utrecht, 2007.

Inkomensdeel

Het Rijk draagt zorg voor een landelijk toereikend macrobudget voor de kosten van inkomensvoorzieningen. Hiertoe behoren zowel de bijstands-uitkeringen als de met de Participatiewet te introduceren loonkostensubsidies. Een gemeente betaalt deze uit het inkomensdeel. Het Rijk vindt het van belang dat bij de verdeling van deze middelen over gemeenten rekening wordt gehouden met lokale en regionale verschillen. Daarnaast vindt het Rijk dat gemeenten die bovengemiddelde prestaties leveren daar meerjarig voordeel van moeten hebben. Tijdens het debat over de Participatiewet is hiervoor ook vanuit uw Kamer aandacht gevraagd via de motie van het lid Schouten c.s. (Kamerstuk 30 161, nr. 177). In paragraaf 2.2 zal ik daar nader op ingaan. Naast het uitgangspunt dat bovengemiddeld goed presterende gemeenten voordeel moeten hebben, moeten gemeenten die achterblijven zich aangespoord voelen om hun prestaties te verbeteren en moeten ook zij de effecten van verbetering terug zien.

Participatiebudget

Naast het inkomensdeel ontvangen gemeenten middelen voor de bekostiging van re-integratieactiviteiten. Door een effectieve inzet van deze middelen kunnen gemeenten personen uit de uitkering aan de slag krijgen en voordeel behalen op het inkomensdeel. Met de Participatiewet worden de middelen voor de Wsw (zittend bestand) en de re-integratiemiddelen voor de doelgroep van de Participatiewet gebundeld in het participatiebudget. Dit maakt een nieuw verdeelmodel voor het participatiebudget noodzakelijk. Het is van belang dat daarbij rekening wordt gehouden met relevante verschillen tussen gemeenten om zoveel mogelijk recht te doen aan de lokale situatie. Een belangrijke overweging bij de keuze van het verdeelmodel zijn de herverdeel-effecten bij de verdeling van de middelen en de uitkomsten voor gemeenten in zwakke regio's, waar ook vanuit uw Kamer aandacht voor is gevraagd (motie Kerstens c.s.).

1. Keuze verdeelmodellen

Met het oog op de komst van de Participatiewet zijn in de afgelopen periode zowel voor het inkomensdeel als voor het re-integratiebudget in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderzoeken uitgevoerd om te komen tot verdeelmodellen voor 2015 en verder. Deze onderzoeken zijn begeleid door begeleidingscommissies waarin, naast mijn eigen ministerie, enkele gemeenten, de VNG, de Rfv en de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën waren vertegenwoordigd. Bij het onderzoek naar het verdeelmodel voor het inkomensdeel waren bovendien ook Divosa en het Ministerie van Economische Zaken vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. Bij het onderzoek voor het participatiebudget waren ook gemeenten uit zwakke regio's vertegenwoordigd.

Inkomensdeel

Ik ben, mede op basis van de ingewonnen adviezen van onafhankelijke deskundigen, tot de conclusie gekomen dat voor het inkomensdeel het door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ontwikkelde multiniveaumodel het best geëigend is voor de verdeling van de budgetten over gemeenten. Dit model biedt volgens de experts de meest zuivere benadering van de noodzakelijke bijstandskosten die een gemeente moet maken gegeven de specifieke omstandigheden van die gemeente, zoals de samenstelling van de bevolking en de lokale arbeidsmarkt.

Om de herverdeeeffecten die gepaard gaan met de overgang naar een nieuw model te beperken en de financiële gevolgen voor gemeenten beheersbaar te houden, heb ik na overleg met de VNG besloten tot een overgangsregeling voor de eerste drie jaren, waarbij het landelijk beschikbare budget gedeeltelijk op basis van het model en gedeeltelijk op basis van de uitgaven in het verleden wordt verdeeld (zie ook paragraaf 2.1.3). Na twee jaar zal er een evaluatiemoment zijn. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie zou gekozen kunnen worden voor het langer behouden van een historische component.

Voorafgaand aan de bekendmaking van de gemeentelijke budgetten voor 2015 (uiterlijk 1 oktober van dit jaar) zal in overleg met VNG, gemeenten en SCP nog bezien worden welke optimalisatiemogelijkheden in het model aangebracht kunnen worden. Ook zal het model de komende jaren worden gemonitord en geactualiseerd, en waar opportuun zullen verbeteringen worden doorgevoerd. Daarnaast zal met nauwe betrokkenheid van de VNG en gemeenten een vangnetregeling worden uitgewerkt.

Participatiebudget

Met de VNG is overeenstemming bereikt over het toekomstige verdeelmodel voor het participatiebudget dat een zo goed mogelijke aansluiting geeft bij de opgave waar gemeenten voor staan. Het model zal bestaan uit drie onderdelen met afzonderlijke verdeelfactoren. De onderdelen zijn de middelen zittend bestand *Wsw*, de middelen *nieuwe* doelgroep en de middelen voor de *klassieke* doelgroep. De uitkomsten hiervan worden per gemeente samengevoegd tot één budget en toegevoegd aan het sociaal deelfonds.

Als uitgangspunt voor de berekening van de budgetten voor de Wsw zal de realisatie van het aantal arbeidsplaatsen bij de start van de Participatiewet dienen met als maximum de taakstelling 2014. De verdeling van de middelen voor de nieuwe doelgroep zal in de jaren 2015 t/m 2017 plaatsvinden op basis van de instroom vanaf 2010 in de wachtlijst Wsw en in de werkregeling Wajong. De verdeling van de middelen voor de klassieke doelgroep vindt vooral plaats op basis van de factoren bijstandsontvangers, lager opgeleiden en bereikbare banen.

Er is bij het model gekozen voor een ingroeiperiode van drie jaar. Zoals voornoemd zijn de uitkomsten voor gemeenten in zwakke regio's bij de keuze van dit verdeelmodel een belangrijk criterium geweest. Het ligt in het voornemen om zo spoedig mogelijk na de behandeling van deze brief in de Tweede Kamer, de (indicatieve) budgetten voor het jaar 2015 aan de gemeenten bekend te maken.

2. Nadere toelichting

In het vervolg van deze brief zal ik nader ingaan op de verschillende modellen die zijn ontwikkeld en de totstandkoming van mijn keuze.

2.1 Inkomensdeel

2.1.1 Vier modellen uitgewerkt

In 2012 is mijn voorganger, Staatssecretaris De Krom, een project gestart om te komen tot een nieuw verdeelmodel voor het inkomensdeel. Het project is gestart met een brede verkenning naar verbeteringen van de systematiek en mogelijke modellen. Over de uitkomsten van deze fase bent u geïnformeerd op 2 november 2012 (Kamerstuk 30 545, nr. 116). In

deze brief richt ik me op de uitwerking van de verschillende verdeelmodellen en mijn keuze hieruit.

Op basis van de uitgevoerde verkenning is een viertal varianten uitgewerkt door verschillende onderzoeksbureaus. Het betreft verbeteringen aan het bestaande model, een model op basis van verschillenanalyse, een model op basis van multiniveau-analyse en een trendmodel. Gemeenten hebben onder meer tijdens een daartoe georganiseerde bestuurlijke conferentie hun mening kunnen geven over de verschillende modellen. Ook via de VNG heb ik inbreng ontvangen ten aanzien van de wensen en meningen van gemeenten.

Hieronder vindt u een beknopte toelichting op de vier modellen die in het kader van dit onderzoek zijn uitgewerkt. Een uitgebreidere samenvatting van de modellen is te vinden in bijlage 8². Daarnaast zijn de rapporten van de onderzoeksbureaus bijgevoegd als bijlagen 1 tot en met 4³.

• Verbetering huidig model (APE)

Bij dit model is gezocht naar de combinatie van objectieve (niet door de gemeente beïnvloedbare) factoren die gezamenlijk de bijstandsuitgaven van gemeenten zo goed mogelijk verklaren. Op basis hiervan wordt voor elke gemeente een inschatting gemaakt van de noodzakelijke bijstandsuitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante objectieve factoren (zoals het aantal laag opgeleiden of eenouderhuishoudens in de gemeente of de regionale arbeidsmarktsituatie). In een van de twee varianten van het model is (ter vervanging van de vangnetten) een historische component opgenomen.

• Multiniveau-model (SCP)

Niet elk huishouden heeft evenveel kans om in de bijstand te komen. Het SCP heeft onderzocht welke factoren bepalend zijn voor de kans dat een huishouden een bijstandsuitkering ontvangt en hoe sterk de invloed van de verschillende factoren is. Hierbij is rekening gehouden met de kenmerken van het huishouden (bijvoorbeeld leefvorm, leeftijd, wel/geen koopwoning, niet-westerse achtergrond en opleiding), maar ook met de kenmerken van de wijk, gemeente en regio waarin het betreffende huishouden woont (bijvoorbeeld gemiddelde woningwaarde en netto arbeidsparticipatie). Op basis van het aantal huishoudens van de verschillende typen in een gemeente wordt berekend welk bedrag een gemeente nodig heeft.

• Verschillenanalyse (Cebeon)

Verschillenanalyse is gebaseerd op kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de oorzaken achter verschillen tussen gemeenten. Bij een steekproef van ruim 60 gemeenten heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden. Door verschillen tussen (groepen) gemeenten te analyseren, heeft Cebeon onderzocht welke factoren van invloed zijn op de bijstandsuitgaven. Cebeon heeft hierbij zowel gekeken naar niet-beïnvloedbare factoren als naar beïnvloedbare factoren (beleid en uitvoering).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

• Trendmodel (SEO)

Het trendmodel combineert historische uitgaven met objectieve factoren. Het model neemt de werkelijke uitgaven van gemeenten in een basisjaar als uitgangspunt en telt daar de verwachte ontwikkeling van de bijstands-uitgaven op basis van een drietal objectieve factoren (huishoudens met een laag inkomen, arbeidsongeschikten en WW-uitkeringen) bij op.

2.1.2 Beoordeling van de modellen

Tijdens de verkenningsfase van het project is een aantal criteria geformuleerd waaraan het verdeelmodel (zoveel mogelijk) moet voldoen. Deze zijn in het bestuurlijk overleg met de VNG aan het einde van de verkenningsfase besproken. De beoordelingscriteria zijn: prikkelwerking, financiële beheersbaarheid, uitlegbaarheid, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en praktische toepasbaarheid. Bijlage 9 bevat een toelichting op elk van deze criteria⁴.

Berenschot heeft de vier modellen met elkaar vergeleken en beoordeeld op basis van bovenstaande criteria, prof. dr. Allers (hoogleraar Economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden [COELO]) heeft een technische toets uitgevoerd op de econometrische kwaliteit van de uitgewerkte modellen, en ook de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft een oordeel gegeven over de modellen. Onderstaand ga ik in op de belangrijkste voor- en nadelen die zijn benoemd (meer voor- en nadelen zijn opgenomen bij de modelbeschrijving in bijlage 8). Deze beoordeling heeft betrekking op de modellen en nadrukkelijk niet op de kwaliteit van (de uitvoering door) de onderzoeksbureaus.

De verbeterde versie van het huidige model is een verbetering van het bestaande en dus bekende verdeelmodel. Enerzijds is dit een voordeel, anderzijds zijn gemeenten de afgelopen jaren ook kritisch over dit model geweest. Andere voordelen van dit model zijn dat de berekening van het budget goed uitlegbaar is en dat er al een rekentool beschikbaar is. Belangrijkste nadeel is dat bij de modelschattingen niet wordt gecorrigeerd voor beleid en uitvoering.

De belangrijkste voordelen van het multiniveau-model zijn dat het wetenschappelijk het beste verklaringsmodel is en dat het model, in tegenstelling tot de andere modellen, niet gebaseerd is op de bijstandsuitgaven van gemeenten, maar op de bijstandskansen van huishoudens. Groot voordeel van het multiniveau-model is dat gecorrigeerd wordt voor verschillen in gemeentelijk beleid en uitvoering, waardoor het saldo op het inkomensdeel beter overeen zal komen met de gemeentelijke prestaties (tekort bij slecht beleid, overschot bij goed beleid).

Het belangrijkste voordeel van verschillenanalyse is dat het model mede gebaseerd is op daadwerkelijk contact met gemeenten en dat bij de totstandkoming van het model zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens zijn gebruikt. Een belangrijk nadeel is de geringe prikkelwerking die van dit model uitgaat. Gerealiseerde besparingen worden al na een jaar voor een groot deel afgeroomd. Daarnaast zijn de onderzoeksmethodiek en de wijze waarop het model en de conclusies over de werking ervan tot stand zijn gekomen, niet transparant en reproduceerbaar.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Tot slot is als voordeel van het trendmodel benoemd dat dit model rekening houdt met gemeentelijk beleid en uitvoering voor zover deze constant zijn. Belangrijke nadelen zijn dat er geen inzicht is in de stabiliteit van het model, hetgeen tot grote onzekerheid voor gemeenten leidt, en dat het objectieve model slechts drie maatstaven bevat om de verwachte ontwikkeling van de bijstandsuitgaven te voorspellen.

Advies Berenschot

Berenschot komt tot de conclusie dat de verbeterde versie van het huidige model en het multiniveau-model het best voldoen aan de gestelde criteria. Daarbij merkt Berenschot op dat het multiniveau-model op een aantal punten beter scoort dan de verbeterde versie van het huidige model, zoals prikkelwerking, betrouwbaarheid, stabiliteit en voorspelbaarheid. De verschillenanalyse en het trendmodel voldoen in onvoldoende mate aan de gestelde criteria. Berenschot vindt deze niet geschikt voor de verdeling van het inkomensdeel. Het rapport van Berenschot is als bijlage 5 bij deze brief opgenomen⁵.

Advies prof. dr. Allers

Prof. dr. Allers is van mening dat wetenschappelijk gezien het multiniveau-model het beste verklaringsmodel van de bijstandsafhankelijkheid oplevert. Het multiniveau-model maakt in tegenstelling tot de andere modellen gebruik van gegevens over afzonderlijke huishoudens. In de tijd dat het huidige verdeelmodel werd ontwikkeld was de beschikbaarheid van gegevens op huishoudensniveau nog onvoldoende. Tegenwoordig zijn veel van dergelijke microgegevens wel beschikbaar en dat zal in de nabije toekomst nog beter worden. Tot slot merkt hij op dat de variant van het multiniveau-model die rekening houdt met regio-specifieke effecten interessant is. Zijn notitie is als bijlage 6 bij deze brief opgenomen⁶.

Advies Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad spreekt in zijn advies (zie bijlage 7⁷) zijn waardering uit voor de gekozen aanpak waarbij met behulp van verschillende onderzoeksmethodes getracht is de bijstandskosten van gemeenten op een objectieve manier te benaderen. De Raad onderschrijft het belang van de prikkelwerking bij de verdeling van het inkomensdeel van de WWB/Participatiewet. De prikkelwerking dient wel gerechtvaardigd te zijn. Een verdeelmodel dient daarom de effecten van gemeentelijk beleid en uitvoering zo veel mogelijk uit te sluiten. De multiniveau-analyse van het SCP biedt in dat opzicht volgens de Raad de meest zuivere benadering van de bijstandskosten van een gemeente.

De multiniveau-analyse geniet niet alleen op theoretische gronden de voorkeur, maar het SCP is er volgens de Raad ook praktisch gezien in geslaagd een model te presenteren dat de bijstandskosten van gemeenten op een acceptabele manier benadert. Daarbij geeft de Raad de voorkeur aan het multiniveau-model dat ook rekening houdt met de regionale omstandigheden die de kans op bijstand verklaren. Het SCP kiest daarvoor de Corop-regio. Andere regionale indelingen zoals arbeidsmarktregio's sluiten inhoudelijk wellicht beter aan. De Raad adviseert te bezien in hoeverre door een analyse van de verschillen tussen de modeluit-

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

komsten en de werkelijke uitgaven verdere aanpassingen en verfijningen mogelijk zijn.

2.1.3 Keuze voor het multiniveau-model

Op basis van de beoordeling door Berenschot, de technische toets door prof. dr. Maarten Allers en het advies van de Rfv, heb ik gekozen voor het multiniveau-model, en wel de variant waarbij rekening wordt gehouden met regiospecifieke effecten. Dit model biedt de meest zuivere benadering van de noodzakelijke bijstandskosten die een gemeente moet maken gegeven de specifieke omstandigheden van die gemeente (samenstelling bevolking en lokale arbeidsmarkt).

Mede naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer is er aandacht geweest voor de mogelijkheden om het objectief model ook voor kleinere gemeenten toe te passen. De uitkomst hiervan is dat er sprake kan zijn van een verbreding van gemeenten waarvoor het objectief model gebruikt kan worden. Het model kan volledig worden toegepast voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Gemeenten met 15.000–40.000 inwoners worden met een glijdende schaal deels historisch en deels objectief gebudgetteerd. Daarmee komen, in vergelijking met de huidige praktijk, ook gemeenten met een inwonertal tussen 15.000 en 25.000 onder de werking van het objectief verdeelmodel. Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners is toepassing van een objectief model niet goed mogelijk. Voor hen blijft de historische budgettering van kracht. Door deze aanpassing halveert het aantal gemeenten waarbij het objectief verdeelmodel niet van toepassing is. De volledig historische budgettering geldt nog slechts voor ongeveer 85 gemeenten.

Ik heb de keuze voor het model voorgelegd aan de VNG. De VNG heeft in de bestuurlijke commissies Werk en Inkomen en Gemeentefinanciën kennis genomen van mijn keuze en ik heb goede notie genomen van de aandachtspunten van de VNG. Ik heb in dat licht besloten tot een aantal aanvullende maatregelen om het nieuwe model in de overgang en structureel te ondersteunen. Ik licht dit hieronder nader toe.

De VNG heeft aangegeven veel belang te hechten aan financiële beheersbaarheid, stabiliteit en voorspelbaarheid. De VNG wijst hierbij ook op de drie decentralisaties (Jeugdzorg, WMO en Participatiewet) die de komende jaren op gemeenten afkomen en die leiden tot een toename van financiële risico's. VNG en gemeenten vragen aandacht voor de realiteit van de prikkelwerking, omdat zij met hun beleid en uitvoering hun bijstandsuitgaven slechts ten dele kunnen beïnvloeden. De VNG hecht daarom aan het opnemen van een historische component in het verdeelmodel. Daarnaast heeft de VNG aangegeven de inrichting van een vangnet noodzakelijk te vinden. Tot slot is gevraagd of het model verder verfijnd kan worden met een aantal factoren die in de optiek van gemeenten tot een verbetering van de verdeling kunnen leiden.

Ik vind het van groot belang dat financiële risico's voor gemeenten beheersbaar zijn. Ik wijs in dat verband allereerst op het feit dat het macrobudget voor het inkomensdeel ook in de toekomst toereikend zal worden vastgesteld, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met conjunctuur en effecten van Rijksbeleid. Dat betekent dat de risico's voor gemeenten samen sterk beheerst worden. Hoewel in de verdeling tussen gemeenten het multiniveau-model aan de voorkant tot herverdeeffecten zal leiden, verwacht ik dat in dit model de saldi op het inkomensdeel goed zullen aansluiten bij de prestaties van gemeenten (tekort bij slecht beleid en overschot bij goed beleid). Hierdoor zullen gemeenten die goed beleid voeren of die de uitvoering significant hebben verbeterd daarvan de

financiële effecten zien. Dit is ook waar uw Kamer via de motie Schouten c.s. (Kamerstuk 33 161, nr. 177) om heeft gevraagd: Een positieve prikkel voor gemeenten als mensen uitstromen naar werk.

Uiteraard ben ik mij ervan bewust dat een aantal gemeenten zich door de overgang naar een nieuw model voor een nieuwe stevige uitdaging ziet gesteld. Ik wijs er daarbij ook op dat het model een evenwichtige balans laat zien tussen gemeenten die voor- en nadeel kunnen hebben van het nieuwe model. Om de herverdeeleffecten die gepaard gaan met de overgang naar het nieuw model te beperken en de financiële gevolgen voor gemeenten beheersbaar te houden heb ik na overleg met de VNG tot een overgangsregime besloten voor de eerste drie jaren. Gemeenten kunnen zo op een verantwoorde wijze hun beleid en uitvoering aan het nieuwe model aanpassen. In de eerste twee jaren worden de gemeentelijke budgetten voor 50% op basis van het model vastgesteld en voor 50% op basis van de uitgaven in het verleden. In het derde jaar wordt 75% van het gemeentelijk budget op basis van het model berekend, en voor 25% op basis van de uitgaven in het verleden. Vanaf het vierde jaar wordt het budget geheel op basis van het model berekend. Na twee jaar zal er een evaluatiemoment zijn. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie zou gekozen kunnen worden voor het langer behouden van een historische component.

In de komende periode zal nog een optimalisatie plaatsvinden van het multiniveau-model en actualisatie op basis van de meest recente gegevens. Bij de verfijning zijn de VNG, de G4 en andere gemeenten betrokken. Daarnaast is het mijn bedoeling het model periodiek te onderhouden. In de eerste jaren zal er extra aandacht zijn voor monitoring van het model en zullen, waar nodig en mogelijk, aanpassingen die leiden tot verbeteringen worden doorgevoerd.

Geen enkel model is perfect. Vanuit het oogpunt van financiële beheersbaarheid is het daarom wenselijk ook bij het multiniveau-model een vangnet in te stellen. Ik zal met de VNG de inrichting van het vangnet nader uitwerken. Hierbij zullen ook de Raad voor de financiële verhoudingen en Divosa worden betrokken. Uiteraard zal ik uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang. Onlangs heeft de Rfv mij haar bevindingen over de uitvoering van de bestaande meerjarige aanvullende uitkering (MAU) over 2013 gestuurd. Ik maak van de gelegenheid gebruik om u deze bevindingen en mijn reactie te sturen (als bijlagen 10 en 11)⁸.

2.2 Participatiebudget

2.2.1 Bundeling budgetten Wsw (zittend bestand), nieuwe en klassieke doelgroep

Zoals in de inleiding van deze brief reeds genoemd worden met de Participatiewet de middelen voor de Wsw (zittend bestand) en de re-integratiemiddelen voor de doelgroep van de Participatiewet gebundeld in het participatiebudget. Een nieuw verdeelmodel is noodzakelijk. Een belangrijke overweging bij de keuze van het verdeelmodel zijn de herverdeeleffecten bij de verdeling van de middelen en de uitkomsten voor gemeenten in zwakke regio's. Er is onderzoek gedaan naar een nieuw verdeelmodel. Het onderzoeksrapport over het verdeelmodel is gereed en bied ik u met deze brief aan. De resultaten van het onderzoek zijn getoetst aan een aantal beoordelingscriteria zoals objectiviteit, transparantie, kostenoriëntatie en voorkeur voor een beperkt aantal maatstaven. Het onderzoek naar het verdeelmodel participatiebudget is uitgevoerd door

⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

SEO. Tevens bied ik u het verkennende onderzoek door Berenschot aan, dat aan het SEO-onderzoek naar een nieuw verdeelmodel participatiebudget is voorafgegaan.

Met de VNG is overeenstemming bereikt over het toekomstige verdeelmodel voor het participatiebudget dat zal bestaan uit drie onderdelen en een ingroeiperiode van drie jaar om een zo goed mogelijke aansluiting te realiseren bij de opgave waar gemeenten voor staan. Dit wordt mede bereikt door te kiezen voor afzonderlijke verdeelfactoren voor de middelen *Wsw*, voor de middelen *nieuwe* doelgroep en voor de middelen voor de *klassieke* doelgroep. De uitkomsten hiervan worden per gemeente samengevoegd tot één budget en toegevoegd aan het sociaal deelfonds. Het ligt in het voornemen om zo spoedig mogelijk na de behandeling van deze brief in de Tweede Kamer, de (indicatieve) budgetten voor het jaar 2015 aan de gemeenten bekend te maken.

2.2.2 Motie Kerstens c.s.

Er is bij de keuze van de verdeling van middelen rekening gehouden met de Motie Kerstens cs. (Kamerstuk 33 161, nr. 179.) waarin wordt gevraagd «om het opnamevermogen van de regionale arbeidsmarkt, naast het aantal mensen met een arbeidsbeperking, substantieel mee te wegen bij het vaststellen van de verdeelmodellen van de financiële middelen die met de Participatiewet aan de gemeenten toekomen». Dit wordt bereikt doordat het grootste deel van de totaal beschikbare middelen wordt verdeeld op basis van het verwacht aantal arbeidsplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking, te weten de mensen in de *Wsw*. Daarnaast wordt de verdeelmaatstaf *bereikbare banen* opgenomen in het verdeelmodel. Dit is een goede indicator van het aantal beschikbare banen in de betreffende regio. Verder worden de aan het participatiebudget toegevoegde middelen voor de nieuwe doelgroep verdeeld op basis van de *instroom in de wachtlijst Wsw en in de werkregeling Wajong* in het verleden. Daarmee is aangesloten bij de verwachting dat ook in de toekomst relatief veel mensen met een arbeidsbeperking zich in deze gemeenten zullen aandienen voor ondersteuning. Deze wijze van verdelen is gunstig voor gemeenten met veel instroom in deze regelingen in het recente verleden.

Met de bovenstaande invulling van het verdeelmodel participatiebudget wordt recht gedaan aan de positie van de gemeenten in zwakke regio's. Onder gemeenten in zwakke regio's wordt hier verstaan de dertig gemeenten met de hoogste instroom in de *Wsw* en *Wajong* en behorend tot de 25% van de gemeenten met de slechtste regionale arbeidsmarkt. Hieronder wordt nader ingegaan op de vormgeving van het verdeelmodel voor het participatiebudget. Een belangrijke overweging voor de keuze van dit model boven andere mogelijke modellen zijn de kleinere herverdeel-effecten bij de verdeling van de middelen en de uitkomsten voor gemeenten in zwakke regio's.

2.2.3 Onderdelen participatiebudget

Zoals genoemd is het participatiebudget opgebouwd uit verschillende verdeelmodellen voor het «zittend bestand» van de *Wsw*, de middelen voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet, en voor de klassieke re-integratiemiddelen voor de bestaande doelgroep.

Wsw «zittend bestand»

Bij de verdeling van deze middelen wordt nauw aangesloten bij de feitelijke situatie in de gemeenten. Met de Participatiewet wordt de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom, maar de bestaande rechten en plichten voor de zittende werknemers blijven gehandhaafd. Het zittende bestand stroomt op basis van natuurlijk verloop in de loop van de tijd geleidelijk uit. Het verdeelmodel voor het onderdeel Wsw volgt per gemeente zo goed mogelijk deze daling in het aantal Wsw-arbeidsplaatsen.

Uitgangspunt bij de verdeling in de komende jaren is het macrobedrag dat in de meerjarenraming voor het Wsw-onderdeel beschikbaar is. De verdeling van de Wsw-middelen zal plaats vinden op basis van een per gemeente geschatte daling van het aantal arbeidsplaatsen op basis van historische uitstroomgegevens (actuarieel model) van de betreffende gemeente. Deze geschatte daling zal jaarlijks worden geactualiseerd op basis van de meest recente gegevens over de samenstelling van het zittend bestand Wsw in de betreffende gemeente. Er zal daarnaast een dempingmechanisme worden toegepast voor gemeenten met een taakstelling in 2014 kleiner of gelijk aan 100 Sw-arbeidsplaatsen uitgedrukt in standardeenheden. Voor deze gemeenten zal de voorspelde afbouw van het aantal Sw-arbeidsplaatsen met een jaar vertraging doorwerken in de verdeling van de middelen. Als uitgangspunt voor de berekening van de budgetten voor dit onderdeel zal de *realisatie* van het aantal arbeidsplaatsen uitgedrukt in standardeenheden bij de start van de Participatiewet dienen. Hierbij zal als maximum de taakstelling 2014 gelden.

Middelen nieuwe doelgroep

De *nieuwe doelgroep* bestaat uit personen die voorheen in de Wsw of Wajong zouden zijn ingestroomd, maar vanaf 2015 onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaan vallen. Voor deze nieuwe doelgroep zijn op grond van de Participatiewet middelen aan het participatiebudget toegevoegd. De verdeling van de middelen voor de nieuwe doelgroep zal in de jaren 2015 t/m 2017 plaatsvinden op basis van de *instroom vanaf 2010 in de wachtlijst Wsw en in de werkregeling Wajong*. Deze keuze is verhoudingsgewijs gunstig voor de gemeenten met veel instroom in de wachtlijst Wsw en in de werkregeling Wajong in de afgelopen jaren. De verwachting is dat ook in de toekomst er relatief veel mensen met een arbeidsbeperking zich bij deze gemeenten voor ondersteuning zullen aanmelden.

Re-integratiemiddelen «klassieke» doelgroep

Dit betreft de huidige re-integratiemiddelen uit het participatiebudget waarmee personen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ondersteund om regulier werk te verkrijgen. De verdeling van deze middelen vindt vooral plaats op basis van de factoren *bijstandsontvangers*, *lager opgeleiden* en *bereikbare banen* (aantal banen binnen acceptabele reistijd als aandeel van de beroepsbevolking). De andere twee factoren zijn gemiddelde re-integratie-uitgaven per inwoner en de totale doelgroep. De verdeelfactor *bereikbare banen* is relatief gunstig voor de gemeenten met een zwakke regionale arbeidsmarkt. Voor dit deel van de middelen zal een zgn. *ingroeiperiode* van drie jaar gelden, om de herverdeeffecten van de invoering van het nieuwe verdeelmodel te beperken. Hiervoor zal als uitgangspunt dienen, het eerder toegekende re-integratiebudget 2014.

Verdeling van deze middelen is gebaseerd op een regressiemodel. Deze wijze van verdelen werkt als volgt. Iedere gemeente krijgt allereerst een bedrag dat gelijk is aan de gemiddelde re-integratie-uitgaven per inwoner van 15 tot en met 64 jaar. Vervolgens wordt per verdeelmaatstaf bepaald of de gemeente positief of negatief afwijkt van de gemiddelde score op die maatstaf. Als een gemeente bijvoorbeeld meer bijstandsgerechtigden of minder bereikbare banen heeft dan gemiddeld, dan ontvangt deze gemeente extra middelen. Als de gemeente juist minder bijstandsgerechtigden of meer bereikbare banen heeft dan gemiddeld, dan gaat er wat van de middelen af. Dit geeft het budgetaandeel per gemeente. Door dit aandeel te vermenigvuldigen met het macrobudget wordt het gemeentelijk budget bepaald. Het model bevat de volgende maatstaven:

- Gemiddelde re-integratie-uitgaven per inwoner
- Omvang totale doelgroep (inwoners 15–64 jaar – werkenden – WW/AO-uitkering – studenten)
- Bijstandsontvangers (vertraagd t-2, peilmoment 1 januari)
- Lageropgeleiden (t/m lager beroepsonderwijs)
- Bereikbare banen (aantal banen binnen acceptabele reistijd, gedeeld door beroepsbevolking).

Het gekozen model voor de onderdelen *klassieke doelgroep en nieuwe doelgroep* is gunstig voor de 30 gemeenten met de hoogste instroom in de wachtlijst Wsw en werkregeling Wajong en met een beperkte opname capaciteit van de regionale arbeidsmarkt. De verdeling van de middelen voor de klassieke doelgroep leidt voor deze categorie gemeenten als geheel verhoudingsgewijs tot een verbetering ten opzichte van het bestaande verdeelmodel. Het aandeel van deze gemeenten dat zij ontvangen, stijgt van 13,1% in het bestaande model naar 13,6% in het nieuwe model voor de *klassiek doelgroep*. Ook de verdeling van de middelen voor de *nieuwe doelgroep* op basis van de historische instroom wachtlijst Wsw en werkregeling Wajong is verhoudingsgewijs gunstig voor deze gemeenten.

De gemeenten kunnen naast het ontvangen participatiebudget ook een beroep doen op verschillende ondersteuningsmaatregelen die de regio's ter beschikking staan. In het kader van de sectorplannen⁹ zijn er middelen¹⁰ beschikbaar voor gerichte en aanvullende arbeidsmarktmaatregelen in de regio zoals opgenomen in de brief die uw Kamer op 17 maart jl. heeft ontvangen¹¹. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid cofinanciert de sectorplannen, afhankelijk van de maatregel kan cofinanciering oplopen tot 50 procent per plan. Voor de periode 2014–2020 is tevens 287 miljoen subsidie beschikbaar uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit bedrag wordt in drie subsidierondes (2014, 2016 en 2018) op aanvraag ter beschikking gesteld aan de 35 arbeidsmarktregio's.

2.2.4 Bekendmaking budgetten 2015

Het kabinet beoogt de Wet participatiebudget per 1 januari 2015 in te trekken bij invoering van de Tijdelijke Wet sociaal deelfonds. Gemeenten zullen in 2015 dus geen budget meer ontvangen op grond van de Wet participatiebudget, zodat de vaststelling van het budget 2015 op grond van deze wet in september 2014 achterwege kan en zal blijven. In 2014 zullen gemeenten uiterlijk in juni vernemen welk (indicatief) budget zij in

⁹ Conform de regeling sectorplannen

¹⁰ Tweede tranche 1 april 2014 tot 31 mei

¹¹ Kamerstuk 32 637, nr. 124

2015 zullen ontvangen uit het sociaal deelfonds.¹² Dit bedrag is dan gebaseerd op het nieuwe verdeelmodel, zoals dat voor het jaar 2015 is ontwikkeld en wijkt daarmee af van de bestaande regelgeving die in 2014 formeel nog van kracht is. In het licht van de beoogde inwerkingtreding van de Tijdelijke Wet sociaal deelfonds en de decentralisaties per 2015, ligt deze werkwijze voor de hand.

3. Tot slot

Ik realiseer me dat de budgetten die gemeenten voor het inkomensdeel en participatiebudget ontvangen van groot belang zijn voor de gemeenten. Er wordt veel van hen gevraagd. Natuurlijk is de overgang naar nieuwe verdeelmodellen spannend. Ik ben er echter van overtuigd dat we zijn gekomen tot een verdeling van middelen, die zowel voor het inkomensdeel als het participatiebudget goed aansluit bij de opgave waarvoor gemeenten nu staan. Uiteraard zal ik de werking van de financieringssystematiek nauwgezet blijven volgen en waar nodig in samenspraak met VNG en gemeenten bezien of verdere verbeteringen van de verdeelsystematiek opportuun zijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

¹² Kamerstuk 33 750 VII, nr. 9