

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van het ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl
@Rob_Rfv

Datum 26 juni 2017
Betreft Advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet (Pw) 2018

Kenmerk
2017-0000304003

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1

Geachte mevrouw Klijnsma,

In uw brief van 9 juni 2017¹ vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om advies over de doorontwikkeling van het verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet (Pw) 2018. De Raad weegt in zijn advies niet alleen het voorstel voor het model in 2018 zelf mee, maar ook het onderzoek naar de uitschieters in de verdeling voor 2017. Ook wordt een onderzoek van de G4 naar eventuele verdeelstoornissen kort besproken.

Samenvatting advies: voer het model in, maar doe onderzoek naar de prijscomponent. Maak bestuurlijke afspraken als het voorspelde macrobudget tekort lijkt te schieten.

In de discussie over het bijstandsbudget lopen de verdeelvraagstukken en de toereikendheid van het macrobudget vaak door elkaar heen. In zijn advisering wil de Raad daarom scherp het onderscheid maken tussen deze twee aspecten: de omvang van het macrobudget en de verdeling ervan. De stabiliteit van financieel gemeentelijk beleid is van belang. Daarom mag het draagvlak voor het model niet aangetast worden door gerede twijfel over de toereikendheid van het totaal beschikbare budget.

Het macrobudget

De discussies over de ontoereikendheid van het macrobudget ontstaan doordat de raming voor jaar T wordt gebaseerd op de realisatie van het voorgaande jaar T-1, geëxtrapolleerd met een voorspelling van het CPB, dus niet op de werkelijke bijstandslasten in het onderhavige jaar T (de realisatie). De Raad constateert dat deze voorspelling merkbare verschillen vertoont met de realisatie: er zijn veel

¹ Verzoek om advies verdeling Pw 2018, 9 juni 2017, Kenmerk 2017-0000097681.

gemeenten met een tekort, waardoor er reden is om te twijfelen aan de toereikendheid van het macrobudget. Dit duidt er immers op dat een groot deel van de gemeenten er ondanks de prikkel niet in slagen de kosten van de bijstand te beheersen. Er zou voor 2016 sprake zijn van een tekort van € 270 mln.² Hiervan is overigens een belangrijk deel door de verhoogde asielinstroom veroorzaakt, waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt.³ Daarnaast dient bedacht te worden dat gemeenten in 2013 een overschot van ongeveer dezelfde orde hadden.⁴

Dergelijke macrotekortten zetten de werking van het model – en de acceptatie daarvan – onder druk, omdat tekorten van een gemeente niet aan dergelijke evident onbeïnvloedbare factoren te wijten zouden moeten zijn. Daarom pleit de Raad ervoor dat als het saldo van de tekorten en overschotten significant is, bijvoorbeeld meer dan 3% - er een nadere analyse komt van deze afwijking komt en bestuurlijk gewogen wordt of er aanleiding is het macrobudget te corrigeren (na correctie voor delen van het tekort waarover reeds bestuurlijke afspraken bestaan, zoals de toename van het aantal statushouders).

De verdeling

Volgens de Raad kan uw voorstel voor het verdeelmodel inkomensdeel Pw 2018 ingevoerd worden. Het model is uitontwikkeld voor wat betreft de voorspelling van het aantal huishoudens. Een verdere zoektocht naar nieuwe factoren – laat staan een model gebaseerd op nieuwe principes – acht de Raad niet zinvol, niet wenselijk en niet noodzakelijk. Verder kan voor 2018 de factor 'regionaal klantenpotentieel' uit het model verwijderd worden, omdat er goede alternatieven gevonden zijn.

Er hoeft volgens de Raad geen historische component meer meegenomen te worden, omdat het model opnieuw verbeterd is en de uitschieters nauwelijks nog zitten in de aantallen bijstandshuishoudens dat het model voorspelt. Een historische component (de lasten in eerdere jaren) biedt niet per definitie een betere voorspelling van de bijstandslasten in het huidige jaar: resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst.

De uitschieters qua budget zijn echter niet verdwenen. Omdat de aantallen adequaat voorspeld worden, duidt dit op prijseffecten. Het door u meegezonden onderzoek maakt niet aannemelijk dat dit prijseffect volledig door gemeentelijk beleid veroorzaakt wordt, zeker niet waar het de mogelijkheden voor deeltijdwerk betreft. Daarom adviseert de Raad te onderzoeken of het mogelijk is de

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/publicaties/2016/02/23/budgetoverzicht-vanaf-2004>

³ Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom en Uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom.

⁴ Ibid.

Datum
26 juni 2017
Kenmerk
2017-0000304003

prijscomponent, en dan in het bijzonder de factor 'deeltijdwerk', te objectiveren. De resultaten zouden dan in de verdeling van 2019 meegenomen kunnen worden.

In afwachting daarvan kan het eigen risico voor gemeenten volgens de Raad voorlopig op het lagere niveau van 5% gehandhaafd worden, waarbij de tweede trede wel nog op 12,5% blijft. Aanvullend hierop zou onderzocht moeten worden of in de verdeling van 2018 de grootste positieve uitschieters afgetopt kunnen worden.

Overigens wijst de Raad er op dat een afwijking in prijs per uitkering niet alleen een verkeerde aanname van het model hoeft te zijn. Een hogere prijs per uitkering dan waar het model rekening mee houdt, zou juist ook voor een gemeente aanleiding moeten zijn om te onderzoeken waar dat verschil door veroorzaakt wordt.

Gedurende de ontwikkeling van het verdeelmodel 2018 kwam een mogelijke verschuiving van beschermd wonen (Wmo) op de bijstand (Pw) aan de orde. Semimuraal wonende cliënten hebben mogelijk recht op een volledige bijstandsuitkering, maar worden door het model nu nog verdisconteerd als rechthebbend op alleen zak- en kleedgeld. De aard, werking en omvang van deze problematiek is nu echter niet duidelijk, evenals de mogelijkheid van gemeenten om hierop te sturen.

Daarom adviseert de Raad u om te onderzoeken wat de aard en financiële omvang van eventuele afwenteling van beschermd wonen op de bijstand is, en te mogelijkheden te overwegen om deze cliënten apart in het model te verdelen. De Raad stelt in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek voor om in de tussentijd (in ieder geval 2018) een mixprijs van zak- en kleedgeld en volledige uitkering te hanteren, gebaseerd op de verhouding van intramurale en semimurale cliënten op 31 december 2014.

Toelichting op dit advies

Wat vooraf ging: het Rfv-advies over het model 2017

Vorig jaar adviseerde de Raad dat uw voorstel betreffende de verdeling voor 2017⁵ ingevoerd kon worden, met hantering van een historische component van 25% en met toevoeging van de factor 'regionaal klantenpotentieel'.

De Raad onderbouwde dat met de observatie dat het model voor 2017 wat betreft het aantal voorspelde huishoudens met bijstand weinig uitschieters meer bevatte. Bovendien werden er geen groepen gemeenten met gezamenlijke objectieve kenmerken structureel benadeeld – op gemeenten met een centrumfunctie na. De Raad constateerde immers dat het model voor 2017 de stapeling en concentratie van problematiek in bepaalde gemeenten – en de invloed daarvan op de bijstandskans van huishoudens – onvoldoende leek te verdisconteren. Dit uitte zich in een nadelig herverdeeeffect voor gemeenten met een centrumfunctie. Verder ontbrak een duiding van de uitschieters, die met name zaten aan de kant van gemeenten met een positief herverdeeeffect.

De Raad oordeelde dat de doorontwikkeling van het model niet zit in het toevoegen van extra variabelen, maar in het verfijnen van de bestaande. Daarom luidde zijn advies om het model in te voeren, met een tijdelijke toevoeging van de factor 'regionaal klantenpotentieel', om voornoemde effecten van stapeling en concentratie van problematiek te verdisconteren.⁶ De Raad achtte deze toevoeging echter een tijdelijke oplossing: 'centrumfunctie' is slechts een benadering voor de problematiek, het is niet de centrumfunctie zelf die de hogere bijstandskans veroorzaakt. Daarom adviseerde de Raad om de zoektocht te starten naar een betere benadering voor de voornoemde stapelings- en interactie-effecten.

Verder vroeg hij naar een duiding van de uitschieters, met name aan de positieve kant. Vanwege deze uitschieters en de zoektocht naar een alternatief voor 'regionaal klantenpotentieel' was het advies om voor 2017 een historische component van 25% mee te wegen in de verdeling.

Ontwikkeling van het model 2018

Met instemming constateert de Raad dat zijn adviezen overgenomen zijn. U bent een zoektocht gestart naar een verfijning voor de stapeling en concentratie van problematiek, en u heeft onderzoek laten verrichten naar de uitschieters. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door SEO en Atlas voor gemeenten (AvG).

⁵ Rfv, advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017, 27 juni 2016.

⁶ Deze factor, gebruikt in de verdeling van het gemeentefonds, modelleert de centrumfunctie, die op zijn beurt weer een benadering is voor de stapeling en concentratie van problematiek.

Het onderzoek van SEO⁷ heeft geleid tot een verfijning van de verdeelkenmerken voor 'niet-rechthebbenden' (zoals WW'ers) en 'herkomst' (allochtonen). 'Standplaats' is als verdeelkenmerk toegevoegd (voor woonwagenbewoners), evenals 'voortgezet speciaal of praktijkonderwijs in het huishouden' (grote afstand tot de arbeidsmarkt). Het buurteffect (aandeel beroepsbevolking waar werken niet de norm is) is robuust gemaakt voor nieuwe buurtindelingen. Voor de stapeling en concentratie van problematiek tenslotte is als verfijning gevonden: huishoudens die met twee problematieken tegelijk te maken hebben. Dit manifesteert zich vaak in een combinatie van niet-westerse migratieachtergrond met leeftijd en gezondheidsproblemen, of laag menselijk kapitaal in combinatie met dergelijke problemen. Seizoenseffecten (zoals land- en tuinbouw) zijn ook onderzocht. Deze kunnen echter alleen verdisconteerd worden door het model met maandelijkse inputgegevens te voeden. De benodigde gegevens zijn echter niet maandelijks beschikbaar, waardoor dit niet mogelijk is. Bovendien concluderen de onderzoekers dat het opnemen van dergelijke effecten nauwelijks een verbetering oplevert.

Het onderzoek van AvG⁸ had als onderzoeksvraag of het aannemelijk te maken is dat gemeentelijk beleid en uitvoering van invloed zijn op de omvang van het bestand en de kosten per uitkering. Het antwoord van het onderzoek, dat kwalitatieve en kwantitatieve methoden gebruikte, luidt 'ja'. De beleidsmatige factoren die van invloed zijn op de omvang van het bestand zijn: handhaving (bij de poort en bij bestaande bijstandsontvangers), maatregelen en het stimuleren van deeltijdwerk. Die laatste is ook van invloed op de prijs per uitkering.

Tot slot heeft de G4 op eigen initiatief een onderzoek laten uitvoeren door APE⁹ of het model verdeelstoornissen vertoont. Dit leverde een aantal kenmerken op gemeentelijk niveau op die mogelijk onvoldoende verdisconteerd zouden zijn.

Bevindingen van de Raad

De Raad is nauw betrokken geweest bij de doorontwikkeling van het model voor 2018 en bij het onderzoek naar de uitschieters. Ook heeft de Raad kennis genomen van het onderzoek dat de G4 hebben laten uitvoeren. Hieronder worden zijn bevindingen per onderzoek kort besproken.

⁷ SEO, *Verfijning bijstandsverdeelmiddel 2018*, Amsterdam, mei 2017.

⁸ Atlas voor gemeenten, *Van budget naar besteding - Verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget*, Utrecht, mei 2017.

⁹ APE, *BUIG-budget 2017 in Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht - onderzoek naar de aansluiting van het budget bij de maatschappelijke opgaven*, Den Haag, mei 2017.

Rapport SEO over verbetering en verfijning van het verdeelmodel

De Raad stelt vast dat in het onderzoek naar de verfijning van het verdeelmodel door SEO en AvG wederom tot het uiterste gegaan is. Het model laat weinig afwijking meer zien tussen de werkelijke en voorspeld aantal huishoudens. Waar die er nog zijn, zijn deze niet van systematische aard. Er is bijvoorbeeld geen verband meer met regionaal klantenpotentieel en de afwijking in de voorspelling van het aantal huishoudens met bijstand. Voor wat betreft het *budget* is dat echter nog steeds zo: er is dus sprake van een prijseffect. Dit is echter niet een-op-een in verband te brengen met alleen centrumfunctie.

De Raad heeft een analyse verricht op het door u aan de Raad ter beschikking gestelde cijfermateriaal, dat de voorlopige budgetten en voorspeld aantal bijstandshuishoudens per gemeente bevatte. Hij heeft het gerealiseerd aantal bijstandshuishoudens afgezet tegen de voorspelling door het model. Verder heeft hij de gerealiseerde bijstandsuitgaven per gemeente geconfronteerd met door het model voorspelde budgetten per gemeente.

Voor wat betreft de aantallen stelt de Raad vast dat de afwijkingen tussen model en realisatie kleiner zijn geworden. Niet alleen de gemiddelde afwijking, maar ook de 'staarten' zijn kleiner, evenals de spreiding. Voor wat betreft de uitschieters: die zijn lager geworden en er zijn geen nieuwe bijgekomen die van dezelfde orde als de bestaande waren.

Voor wat betreft de budgetten per gemeente is de afname in de afwijkingen minder zichtbaar. Omdat de aantallen beter voorspeld worden, moet er dus sprake zijn van een prijseffect: de afwijking tussen het normbedrag in de verdeling versus wat een gemeente daadwerkelijk per uitkering kwijt is. Blijkbaar is er een prijseffect. Hoewel een objectief model voor de bijstandsuitgaven niet op herverdeeffecten beoordeeld moet worden, vraagt dit prijseffect wel om nadere duiding. De constatering van de onderzoekers dat beleid significant samenhangt met herverdeeffect, is weliswaar aangetoond door het – hierna te bespreken – onderzoek van AvG, maar kan niet tot de conclusie leiden dat dit prijseffect *geheel* aan gemeentelijk beleid te wijten is. Daar gaat de Raad hieronder op in.

Rapport Atlas voor gemeenten over duiding uitschieters

De onderzoeksvraag die hierin beantwoord was, luidde: 'is het verschil tussen de feitelijke uitgaven van gemeenten en de objectief vastgestelde budgetten toe te schrijven aan gemeentelijk beleid en uitvoering?'

De Raad stelt vast dat dit een andere vraag is dan de duiding van de aard en omvang van de uitschieters *per gemeente*, waar mede behoefte aan was en wat hem ook voor ogen stond. Desondanks is hij van oordeel dat het rapport vele nuttige handvatten aan gemeenten biedt om het eigen beleid en uitvoering onder

de loep te nemen. Het rapport geeft immers niet alleen aan welke factoren voor de hele groep gemeenten significant was (zoals handhaving bij de poort en het stimuleren van deeltijdwerk), maar ook een aantal factoren die voor een *individuele* gemeente van invloed kunnen zijn. Een afwijking in prijs per uitkering hoeft dus niet alleen een verkeerde aanname van het model te zijn, het zou juist ook aanleiding voor een gemeente moeten zijn om te onderzoeken waar een hogere prijs per uitkering in zijn gemeente door veroorzaakt wordt.

De eerste kritische kanttekening van de Raad bij het onderzoek van AvG is dat de rapportage 'verband' vaak interpreteert als 'causaliteit', waardoor soms te snelle conclusies getrokken worden over oorzaken die in beleid zouden liggen. Er kan echter sprake zijn van achterliggende, gemeenschappelijke oorzaken¹⁰ of omgekeerde causaliteit. Als illustratie noemt de Raad de door AvG gevonden factor van 'talentmanagement' in de organisatie; die zou een reducerend effect op bijstandsvolume hebben. Het gemeenschappelijke, achterliggende oorzaak is echter niet in overweging genomen: een organisatie die goed op orde is, kan zowel aan bestandsreductie als aan talentontwikkeling doen.

De tweede kritische kanttekening heeft betrekking op Figuur 3.1, die zou aantonen dat beleid significant van invloed is op het herverdeeeffect. De onderzoekers hebben het beleid van een gemeente met een cijfer van 1 tot en met 5 beoordeeld ('5' is 'goed') en vervolgens het herverdeeeffect hiertegen afgezet. De figuur laat zien dat een oordeel hoger (lager) dan 3 samenhangt met een overschot (tekort) op het budget inkomensdeel Pw. De Raad kan deze conclusie echter nu nog niet trekken, omdat hij niet in de rapportage heeft kunnen lezen of het oordeel over het beleid 'blind' is geschied. Met andere woorden: waren de onderzoekers die het oordeel velden over het beleid van een bepaalde gemeente op de hoogte over welke gemeente het ging? Zo ja, dan zou (al dan niet bewuste) kennis over overschot of tekort van die gemeente het oordeel over het beleid hebben kunnen beïnvloeden. Zolang niet duidelijk is of de beoordeling blind is geschied, kan de Raad geen conclusie uit deze figuur trekken.

De derde kanttekening is dat verschillen in herverdeeeffect tussen gemeenten die hetzelfde bijstandsbeleid voeren (via een gemeenschappelijke regeling), niet bevredigend zijn verklaard. Het rapport bespreekt daartoe twee paren van gemeenten die een geharmoniseerd beleid uitvoeren, maar blijft steken in speculaties over kleinschaligheid en bereikbaarheid via OV, zonder dit te kwantificeren. De Raad acht deze verklaring weinig overtuigend.

¹⁰ Denk bijvoorbeeld aan het verband tussen de ijsconsumptie en het aantal zwemongevallen per maand.

Deze kanttekeningen doen echter niets af aan het feit dat het rapport voldoende handvatten voor gemeenten bevat om het eigen beleid en uitvoering onder de loep te nemen. Bovendien is het belang van inzet op deeltijdwerk voor aantallen en prijzen van de uitkeringen hard gemaakt. Dit moet echter wel nog bestuurlijk gewogen worden; het is in de ogen van de Raad niet overtuigend aangetoond dat er geen objectieve factoren zijn die het aandeel deeltijdwerk bepalen. Hier komt de Raad in zijn advisering op terug.

Rapport APE over herverdeeleffecten G4

APE heeft onderzoek gedaan naar de vraag of het budget aansluit bij de maatschappelijke opgaven van de G4; of de waargenomen verschillen in verband staan met verschillen in beleid en uitvoering en of er sprake is van verdeelstoornissen.

De Raad acht een oordeel over dit rapport niet goed mogelijk vanwege twee redenen. De eerste is dat het beleid en uitvoering alleen in de betreffende gemeenten is onderzocht, en niet vergeleken is met andere gemeenten. Daarmee ontbreekt de objectiviteit en volledigheid van de vergelijking. De tweede reden is dat de verdeelstoornissen op gemeentelijk niveau zijn bekeken, niet op huishoudensniveau. Het uitgangspunt van het verdeelmodel is echter dat de kans op huishoudensniveau wordt beschouwd. Het onderzoek van APE concentreert zich echter op het relateren van overschot en tekort aan gemeentelijke kenmerken, niet aan huishoudenskenmerken. Het model neemt echter de huishoudenskenmerken als uitgangspunt. Omdat deze uitgangspunten (gemeentelijke overschotten/tekorten versus kansen bij huishoudens) niet goed vergelijkbaar zijn, kan de waarde van het onderzoek van APE niet getoetst worden. Bovendien gaat het rapport over het model 2017, zodat ook daarmee de vergelijkbaarheid met het door u voorgelegde model voor 2018 lastiger wordt.

Wat het rapport wel oplevert, is dat mogelijk de factor 'huishouden met jeugdige met jeugdzorg' op de bijstandskans van het huishouden onderzocht zou kunnen worden. Overigens is een opletpunt bij de objectivering hiervan dat alleen de aanwezigheid van problematiek objectiveerbaar is, niet de vorm van uiteindelijk geboden jeugdzorg; die laatste is beïnvloedbaar voor gemeentelijk beleid.

Eerste advies: voer objectief model geheel in, maar hanteer voor 2018 een lager eigen risico en onderzoek de mogelijkheid van aftopping voor 2018.

Het verdeelmodel 2018 vertoont aan de aantallenkant zeker minder uitschieters dan het verdeelmodel 2017. Door de opname en verfijning van andere factoren is er geen verband meer met 'centrumfunctie', waardoor deze factor niet meer opgenomen hoeft te worden in het verdeelmodel 2018.

Datum
26 juni 2017
Kenmerk
2017-0000304003

Er zijn echter nog steeds uitschieters in de aantallenkant, zeker aan de positieve kant. Het onderzoek van AvG toont weliswaar aan dat beleid en uitvoering van invloed zijn, maar op grond van de voornoemde kanttekeningen vindt de Raad niet dat de verschillen tussen realisatie en budget *geheel* daaraan toe te schrijven zijn. Bovendien gaat de prikkelwerking verloren als de afwijking tussen budget en realisatie te groot is; bij grote overschotten leidt het tot vermorsing, bij grote tekorten tot ontmoediging. Anderzijds zal een model nooit perfect zijn; om deze onvolkomenheden op te vangen, is het vangnet ingesteld.

De Raad is van oordeel dat het objectieve verdeelmodel 2018 voor de grote meerderheid van gemeenten een goede voorspelling voor (het aandeel in) de bijstandslasten vormt, en daarin een verdere verbetering is ten opzichte van 2017. Meenemen van een historische component, die immers voor alle gemeenten geldt, is in dit licht bezien niet logisch. Het zijn de onverklaarde uitschieters - die weliswaar kleiner, maar niet verdwenen zijn - die het probleem zijn. Het vangnet vangt de uitschieters aan de tekortkant op, daarom zou de Raad voorstellen om daar de oplossing in te zoeken. Het historisch aandeel is niet per definitie een goede voorspeller.

Bovendien zit het probleem niet meer in de voorspelling van de aantallen huishoudens met bijstand (het modeffect), maar in de verschillen tussen de normbedragen en de gerealiseerde prijs per bijstandshuishouden. Het onderzoek van AvG laat zien dat, naast beleidseffecten zoals handhaving aan de poort, deeltijdwerk een belangrijke rol speelt in dit prijseffect. Het is nu nog niet duidelijk in hoeverre hier sprake is van door gemeente beïnvloedbare factoren. Volgens de Raad moet daarom eerst onderzocht worden in hoeverre de mate van deeltijdwerk objectief te verklaren is aan de hand van niet door gemeenten beïnvloedbare factoren. Als er objectieve factoren zijn die het prijseffect verklaren, zouden deze voor het verdeelmodel 2019 meegenomen moeten worden.

Voor de tussentijd zou de Raad u willen adviseren om het eigen risico voor 2018 op 5% te stellen, met het oog op het verzachten van de uitschieters aan de onderkant. De tweede trede zou op 12,5% gehouden kunnen worden. Verder zou de Raad u in overweging willen geven om te onderzoeken of het mogelijk is om in 2018 de uitschieters aan de bovenkant af te toppen. Dit moet tot uitdrukking brengen dat het model voor deze uitzonderingsgevallen wellicht een te hoog objectief lastenniveau voorspelt en dat het overschot niet alleen aan beleid toe te schrijven is.

Voor wat betreft de voorspelde aantallen bijstandshuishoudens is het model in de ogen van de Raad uitontwikkeld. Er is weliswaar kritiek op het model, maar die heeft betrekking op de verdelingen voor eerdere jaren, zoals 2017. Bovendien

wordt de discussie vertroebeld door een tekortschietend macrobudget; hier gaat de Raad in zijn vierde advies op in.

De laatste tijd ontstaat de roep om 'een hernieuwde kijk op het verdeelmodel'.¹¹ De Raad acht dat geen bewandelbare weg; in het recente verleden is er veel denkkracht besteed om de beste en meest zuivere grondslagen voor de verdeling van het bijstandsbudget te bepalen.¹² Daar is als meest eerlijke en juiste principe een verdeling op basis van huishoudenskenmerken uitgekomen, en de Raad onderschrijft dat.¹³ Herhaling van een dergelijke tijdrovende operatie zal niet tot nieuwe inzichten leiden.

In plaats daarvan zou volgens de Raad gewogen moeten worden hoe met de resultaten van een verdeelmodel omgegaan moet worden; een perfect verdeelmodel is immers een utopie. In dat licht moeten de volgende drie adviezen van de Raad gezien worden.

Tweede advies: onderzoek het prijseffect ten behoeve van de verdeling 2019

Het onderzoek van AvG heeft laten zien dat met name de inzet op deeltijdwerk van invloed is op de prijs van de uitkering per huishouden. Verder is het grootste deel van de herverdeeleffecten terug te voeren op prijseffecten, niet op modeffecten. De volgende vraag ligt dan voor. Is het nodig en wenselijk om de afwijkingen tussen norm en werkelijke prijs te objectiveren? Of dient u vast te houden aan het oorspronkelijke uitgangspunt dat de prijs per uitkering genormeerd wordt, omdat de prijs deels afhankelijk is van beleid?

De mate van deeltijdwerk is van invloed op zowel aantal als prijs van de uitkering. Dit hangt niet alleen af van hoe sterk de gemeente hierop inzet (endogeen), maar ook of er voldoende aanbod van deeltijdwerk is. Maar het aanbod is exogeen, dus slechts zeer ten dele door gemeentelijk beleid te beïnvloeden. Daarom adviseert de Raad, niet alleen vanwege het draagvlak voor het model, maar ook om inhoudelijke redenen, om te onderzoeken in hoeverre de mate van deeltijdwerk te objectiveren is. Deze objectivering van de mate waarin deeltijdwerk beschikbaar is, moet mede een verklaring voor het prijseffect opleveren. Voor een objectief verdeelmodel dienen immers alle objectieve, niet door gemeentelijk beleid

¹¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/nieuws/benodigde-vervolgstappen-financiële-tekorten-sociaal-domein>

¹² Zie bijvoorbeeld: Ministerie van SZW, kamerbrief *Verdeelmodel inkomensdeel en participatiebudget vanaf 2015*, 15 mei 2014; Berenschot, *Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB*, 1 november 2012; Berenschot, *Beoordeling van vier verdeelmodellen*, maart 2014. Verder zijn er vier lijvige onderliggende onderzoeksrapporten gepubliceerd, van Cebeon, SEO en APE.

¹³ Rfv, *advies Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, 27 september 2012.

beïnvloedbare, factoren opgenomen te worden. Alleen zo zijn effecten van beleid en uitvoering zoveel mogelijk uit te sluiten.

Derde advies: onderzoek het effect van de extramuralisering beschermd wonen op de bijstandslasten van gemeenten en overweeg een tussenoplossing

In het rapport van SEO is een afwentelingsmechanisme ter sprake gebracht, namelijk dat van de Wmo-Beschermd Wonen op de Participatiewet. Dit is het verschijnsel dat instellingen voor beschermd wonen hun cliënten steeds meer 'in de wijk' laten wonen, de extramuralisering of semi-muralisering. Ze vallen wel nog onder de instelling, maar wonen gedeeltelijk zelfstandig. Voor intramurale cliënten geldt dat ze van de gemeente zak- en kleedgeld krijgen, maar als ze voor hun semi-zelfstandige woonruimte huur moeten betalen, dan zouden ze recht hebben op een volwaardige bijstandsuitkering. Door extramuralisering zou dus verschuiving van kosten van de Wmo naar de Participatiewet ontstaan.

Daar komt bij dat in de registratie door het CBS de intramurale en semimurale cliënten niet van elkaar te onderscheiden zijn. Semimurale cliënten tellen daarom in het verdeelmodel voor de bijstandslasten mee als intramurale cliënten en worden gewogen met het bedrag voor zak- en kleedgelders, maar voor semimuraal is dat te laag. Zij hebben immers recht op een volledige bijstandsuitkering.

Eerst moet de vraag beantwoord worden of gemeenten deze verschuiving kunnen beïnvloeden. Pas als dat antwoord 'nee' luidt, is de vraag aan de orde hoe dat gerepareerd moet worden. Als gemeenten hierop wel invloed kunnen uitoefenen, dan zou een reparatie via het verdeelmodel voor de bijstand een factor bevatten die zij door beleid kunnen beïnvloeden. De onderzoekers zijn van mening dat de extramuralisering beïnvloedbaar is voor gemeentelijk beleid. Verder betogen zij dat de Wmo-middelen voor beschermd wonen zonder korting naar gemeenten zijn overgegaan, en er dus geen reden is voor reparatie via het budget voor de bijstand. Voorts schrijven zij: "Uiteraard kan het zo zijn dat het budget dat gemeenten ontvangen voor Wmo niet toereikend is en dat daarom huur gevraagd moet worden van bewoners. Dit zou dan gerepareerd moeten worden in het macrobudget en verdeelmodel voor de Wmo." Tot slot voeren de onderzoekers aan dat de doelgroep van semimurale cliënten betere kansen op de arbeidsmarkt zouden hebben, zodat gemeenten ook langs die weg invloed zouden kunnen uitoefenen.

De Raad acht dit echter te kort door de bocht geredeneerd. In de eerste plaats is de extramuralisering van beschermd wonen reeds lang voor de decentralisaties in gang gezet, en dus daarom alleen beïnvloedbaar door gemeentelijk beleid voor zover het 'nieuwe' cliënten (na 2015) betreft. De impliciete veronderstelling dat

Datum

26 juni 2017

Kenmerk

2017-0000304003

alle cliënten van voor 2015 'dus' zak- en kleedgelders waren, klopt daarom niet. In de tweede plaats gaan de onderzoekers ervan uit dat het de gemeenten direct invloed hebben op het betalen van huur door de bewoners. Dat is niet zo, omdat die invloed uitgeoefend wordt door de instelling zelf en door de woningcorporatie met wie de instelling afspraken maakt. Een gemeente kan dit slechts ten dele beïnvloeden. Tot slot merkt de Raad op dat de doelgroep van semimuraal wonende cliënten breed is. De veronderstelling dat die groep een korte afstand tot de arbeidsmarkt heeft, is wel erg generiek en zou eerst getoetst moeten worden.

Daarom acht de Raad aangewezen om onderzoek te doen naar de omvang en aard van de problematiek. Hij merkt op dat het verstandig is hierbij rekening te houden met het traject van de Ministeries van BZK en VWS om tot een nieuwe verdeling van middelen voor Beschermd Wonen, Opvang en 'reguliere' Wmo-begeleiding te komen. Uw onderzoek zou zich dan moeten richten op de wijze, aard en mate van de verschuiving door de extramuralisering en de mate waarin gemeenten hierop invloed kunnen uitoefenen. Die invloed is er immers wel, omdat de Wmo onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Verder zou het onderzoek moeten beantwoorden wat de mate van extramuralisering per regio is, en in hoeverre gemeenten invloed kunnen uitoefenen op het al dan niet betalen van huur. Dit zou voor de verdeling van 2019 of zelfs pas 2020 zijn beslag moeten krijgen; dat laatste jaartal is genoemd omdat voornoemde verdeling van Beschermd Wonen per 2020 in moet gaan.

In de tussentijd adviseert de Raad als tussenoplossing om deze instellingsbewoners apart te verdelen, met een 'mixprijs' van zak- en kleedgeld en volwaardige uitkering. Deze mix zou gebaseerd kunnen zijn op de verhouding van intra- en semimurale klanten op 31 december 2014, omdat Beschermd Wonen toen nog niet onder de verantwoordelijkheid van gemeenten viel. Mogelijk zou deze mixprijs regionaal gedifferentieerd moeten worden. Hiervoor is overigens een beknopt (desnoods steekproefgewijs) beddenonderzoek nodig.

Vierde advies: bestuurlijk overleg bij ontoereikend macrobudget

Veel van de discussies over de bekostiging van de bijstand hebben betrekking over de hoogte van het macrobudget,¹⁴ hoewel wettelijk is vastgelegd dat het Rijk voor een toereikend macrobudget zorgt.¹⁵

De verschillen tussen budget en realisatie ontstaan doordat de raming voor jaar T wordt gebaseerd op de realisatie van het voorgaande jaar T-1, geëxtrapoléerd met behulp van een voorspelling van het CPB, dus niet op de realisatie van het onderhavige jaar T. Deze raming is echter gebaseerd op een groot aantal

¹⁴ Motie BUIG-budget Participatiewet, motie VNG-ledenvergadering 14 juni 2017.

¹⁵ Participatiewet, Artikel 69, lid 2.

Datum
26 juni 2017
Kenmerk
2017-0000304003

aannames over de macro-economische ontwikkelingen en het effect van voorgenomen maatregelen die het beroep op de bijstand beïnvloeden. De veronderstelling is dat de raming gebaseerd op deze aannames toereikend is.

De Raad constateert dat deze ramingen merkbare verschillen vertonen met de realisatie: er zijn veel gemeenten met een tekort, waardoor er reden is om te twifelen aan de toereikendheid van het macrobudget. Er zou voor 2016 sprake zijn van een gezamenlijk negatief saldo van € 270 mln¹⁶; dit zou deels zijn veroorzaakt door de verhoogde asielinstroom, waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, maar dan blijft nog een onverklaard tekort over. Weliswaar is de realisatie in jaar T op zijn beurt het startpunt voor het budget van jaar T+1, zodat het tekort het jaar daarop weer deels ingelopen wordt, maar dat is te laat voor gemeenten om hun rekening voor het jaar T zelf sluitend te krijgen.

Gemeenten met tekorten kunnen een beroep doen op het vangnet, maar dat komt ten laste van datzelfde macrobudget. Bij een werkelijk toereikend budget is dat mechanisme correct: waar gemeenten tekortkomen zouden er in theorie andere gemeenten gezamenlijk een overschot moeten hebben. Bij een budget echter dat macro gezien ontoereikend is, komt dit neer op het onderling herverdelen van tekorten. Hierdoor wordt een volumeprobleem via de (her)verdeling opgelost. Dit legt het risico op tekorten eenzijdig bij gemeenten, hoewel het Rijk wettelijk heeft vastgelegd dat het macrobudget toereikend moet zijn.

Deze tekorten op het macrobudget belemmeren een goede werking van het verdeelmodel. Het tekort dat een gemeente heeft op zijn bijstandsbudget kan dan immers ook veroorzaakt worden door een tekortschietend macrobudget, en niet alleen (deels) door beleid, wat de wet en de theorie wel veronderstellen. Volgens de Raad zet dit de gedachte achter de objectieve verdeling van het model – namelijk een prikkel tot tekortreductie - onder druk, evenals het bestuurlijk draagvlak voor een objectief verdeelmodel voor de bijstand.

Daarom herhaalt de Raad op deze plaats de aanbeveling die hij in de advisering over het vangnet in 2016 gedaan heeft.¹⁷ Indien macro de tekorten van de gemeenten de overschotten ruimschoots overtreffen duidt dit mogelijk op een ontoereikende raming van het macrobudget. Dit tekort wordt dan afgewenteld op de collectiviteit van de gemeenten, terwijl wettelijk is vastgelegd dat het Rijk zorgt voor een toereikend macrobudget. De Raad pleit er daarom voor dat als het saldo van de tekorten overschotten significant is (bijvoorbeeld meer dan 3%) er

¹⁶ Zie noot 2.

¹⁷ Rfv, *Advies structureel vangnet inkomensdeel Participatiewet*, 6 juli 2017.

Datum
26 juni 2017
Kenmerk
2017-0000304003

een nadere analyse komt van deze afwijking wordt gedaan en dat bestuurlijk gewogen wordt of er aanleiding is het macrobudget te corrigeren.

Hierbij moet overigens voor 2016 bedacht worden dat een deel van het tekort van € 270 miljoen in 2016 veroorzaakt is door het sterk gestegen aantal statushouders dat beroep doet op de bijstand. Hierover is echter de bestuurlijke afspraak gemaakt dat gemeenten de bijstandsuitgaven voor deze groep niet hoeven voor te schieten, maar dat het Rijk de bijstandslasten voor deze groep voor zijn rekening neemt.¹⁸ Voor 2016 gaat het om € 85 mln, dit reduceert het tekort tot € 185 miljoen, dat in de buurt zit van de voornoemde 3%. Bovendien hadden gemeenten in 2013 een overschot van € 300 miljoen.¹⁹

Hogachtend,

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, secretaris-directeur

¹⁸ Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom en Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom.

¹⁹ Zie noot 2.