



AAN
colleges van Burgemeester en Wethouders
i.a.a.
Directeuren Sociale Dienst
Hoofden Sociale Zaken
Hoofden Kinderopvang
Hoofden Financiën
Directeuren/hoofden I&A
Hoofden Kinderopvang
Gemeenteraadsleden p/a griffier

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 33

Hoofdkantoor en vestigingen CWI
Hoofdkantoor UWV
Hoofdkantoor en regiokantoren IWI

Uw brief

Ons kenmerk
Intercom/2003/72045

Doorkiesnummer
servicelijn

Onderwerp
Verzamelbrief september 2003

Datum **19 SEP. 2003**

Contactpersoon
servicelijn

Door middel van deze brief informeer ik u over enkele relevante ontwikkelingen op het terrein van werk en inkomen en kinderopvang.

1. Budget en prestaties Wsw 2004

Na het Bestuurlijk Overleg met de VNG op 11 september jl. zijn het Wsw-budget voor 2004 en zijn voor 2004 geldende prestatie-afspraken vastgelegd en opgenomen in de begroting 2004 van het ministerie van SZW. In deze verzamelbrief treft u achtereenvolgens een overzicht van het budget 2004, ingedeeld naar centraal en decentraal, prestatieafspraken met betrekking tot de wachtlijst en begeleid werken en aanpassing van de voorwaarden voor het gebruik van de zogenaamde 95%-garantie.

2. Verruiming mogelijkheden ESF voor gemeenten

In de Staatscourant van 11 juli is een wijziging van het besluit over de ESF-subsidieregeling gepubliceerd. De wijziging leidt voor gemeenten tot nieuwe mogelijkheden met ESF. Gemeenten kunnen voortaan ook ESF-subsidie krijgen voor het inzetten van reïntegratieprojecten voor ID-ers en WIW-ers. Deze verruiming van de regeling geldt met terugwerkende kracht. Bovendien kunnen gemeenten vanaf heden aanvragen indienen voor duale trajecten van werkzoekenden. Tegelijkertijd kunnen O&O-fondsen nu, in samenwerking met gemeenten, scholing voor werkenden bieden waar ook werkzoekenden aan deelnemen.

In de regeling is nu ook expliciet vastgelegd dat voor cursussen Nederlands ESF-subsidie kan worden aangevraagd. In de praktijk is gebleken, dat aanvragers er soms aan twijfelden of subsidie voor deze cursussen mogelijk was.

De wijzigingen zijn bedoeld ter bevordering van het gebruik van de ESF-gelden die voor Nederland beschikbaar zijn. Deze verruiming van de regeling is een eerste - snel te realiseren - stap. Verdere mogelijkheden om het gebruik van ESF-subsidies eenvoudiger te maken worden op dit moment onderzocht.

3. Kinderopvang/Wbk

De realisatie van de invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang is voorzien per 1-1-2005. Aangezien het jaar 2004 het karakter van een tussenjaar zal dragen wordt een beroep gedaan op alle betrokkenen (sociale partners en gemeenten voor ieder hun deel) bestaande voorzieningen te handhaven. Voor 2004 zal het Rijk een budget beschikbaar stellen aan gemeenten dat specifiek bedoeld is voor het in stand houden van het huidige aantal subsidieplaatsen.

De omvang van het budget en het bedrag per plaats is nog niet bekend. Het streven is om de hiervoor benodigde regeling, op basis waarvan gemeenten een aanvraag kunnen doen en op basis waarvan de subsidieverlening kan plaatsvinden, nog voor het einde van 2003 te realiseren.

Daarnaast zal het Rijk voor 2004 opnieuw een budget beschikbaar stellen ter versterking van de toezichtsfunctie door gemeenten/GGD'en en tevens een budget reserveren voor versterking van het Waarborgfonds kinderopvang.

Nadere informatie over invulling van de hier opgesomde maatregelen volgt zo spoedig mogelijk

Met betrekking tot de Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang (Rkb) dienen gemeenten rekening te houden met het aflopen van de Rkb per 31 december 2003.

De subsidievaststelling zal op basis van de uitbreidingsresultaten op deze datum plaatsvinden. Voor de afrekening van de bevoorschotte Rkb-middelen ontvangen gemeenten van het Ministerie van SZW met ingang van 2004 een verantwoordingsformulier, een controleprotocol en een standaard-accountantsverklaring. Tevens zal er een rekentool beschikbaar komen, waarmee gemeenten in een oogopslag kunnen zien of en hoeveel middelen zullen worden teruggevorderd.

Op aanvraag mogen gemeenten een jaar langer doen over de realisatie van de opvangplaatsen uit de extra taakstelling 2003 (in totaal 10.000 plaatsen). Deze aanvraag zal worden verwerkt in het verantwoordingsformulier.

4. Wijzigingen regeling uitvoering financiering WIW (Ruf) 2003

In oktober zal de Regeling uitvoering en financiering WIW (Ruf) naar aanleiding van onderstaande punten worden gewijzigd:

- Het percentage van de meeneemregeling wordt hersteld naar 50% (was eenmalig op 10% vastgesteld);
- BTW-compensatie wordt aan gemeenten toegekend via Scholings- en Activeringsbudget;
- Loon- en prijsbijstelling wordt uitgekeerd;
- Het plafond voor de werkervaringsplaatsen wordt aangepast.

Deze wijzigingen hebben positieve gevolgen voor de WIW-budgetten 2003. Na publicatie in de staatscourant ontvangen gemeenten dan ook een nieuwe WIW-beschikking waarin de gewijzigde bedragen zijn opgenomen.

5. Verantwoording en uitleg van de financieringssystematiek WWB

Als bijlage bij deze verzamelbrief treft u een verantwoording en uitleg van de financieringssystematiek aan. Deze toelichting is bedoeld om bestuurders en beleidsmakers duidelijk te maken waarom de nieuwe systematiek de gemeenten aanzienlijk betere mogelijkheden biedt voor een adequaat eigen beleid. En waarom het objectief verdeelmodel een wezenlijk onderdeel is van de de WWB.

Voor vragen over de WWB kunt u elke werkdag van 9.00 tot 17.00 uur bellen met de WWB-informatielijn. Het telefoonnummer is: 070-3334130.

Voor vragen over (onderwerpen uit) deze brief kunt u elke werkdag van 9.00 tot 12.00 uur telefonisch contact opnemen met de servicelijn van de Inspectie Werk en Inkomen in uw regio.

Servicelijn	Telefoon	Provincie
IWI regio-Noord	050 - 599 25 55	Groningen, Friesland en Drenthe
IWI regio-Oost	026 - 352 08 99	Overijssel, Gelderland en Flevoland
IWI regio-Noordwest	020 - 660 42 50	Noord-Holland en Utrecht
IWI regio-Zuidwest	078 - 632 15 22	Zuid-Holland en Zeeland
IWI regio-Zuid	040 - 266 88 88	Noord-Brabant en Limburg

U kunt voor nadere informatie ook het gemeenteloket raadplegen (www.gemeenteloket.szw.nl).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



(M. Rutte)

1. Budget en prestaties Wsw 2004

Indeling Budget 2004

- Het **macrobudget** bedraagt in 2004 € **2.149,9 mrd** (inclusief de doorwerking in 2004 van de loonbijstelling 2003 (€ 72,4 mln.). Het Wsw-budget wordt gewoonlijk ingedeeld in een centraal en een decentraal deel. Het decentrale deel is de omvang van de landelijke taakstelling en de subsidie per standaardeenheid, op het centrale deel worden middelen afgezonderd ten behoeve van scholing en verbetering arbeidsvoorwaarden, het arboconvenant Wsw en een post modernisering. Ook de uitname ten behoeve van de voorgenomen overdracht van de indicatiestelling naar de CWI wordt op het centrale deel geboekt.
- Bij de vaststelling van de onderstaande taakstelling en het budget per standaardeenheid is geen compensatie voor het afschaffen van de Spak/VLW opgenomen. De voor het budgetjaar 2003 geboden compensatie was eenmalig. In de periode tot de SZW-begrotingsbehandeling door de Tweede Kamer zal, na overleg met de VNG, nog nader bezien worden of en op welke wijze de wegvallende inkomsten uit de Spak/VLW, binnen de kaders van het vastgestelde Wsw-macrobudget, kunnen worden verwerkt.
- De indeling van het budget 2004 ziet er als volgt uit:

A. Decentraal deel

1. **taakstelling 2004** in standaardeenheden (se): **89.817 se**
 - De taakstelling is ten opzichte van 2003 toegenomen met 775 standaardeenheden en is daarmee weer op het niveau 2002.
2. **subsidie per se: € 23.680,-** (= inclusief doorwerking loonbijstelling 2003)
3. **het wachtlijstpercentage is bepaald op 60 procent.**
4. **De 95%-garantie** zal met ingang van 2004 alleen worden toegekend aan gemeenten die er meer dan 5% op achteruit gaan ten opzichte van de *realisatie t-1* (voor zover deze niet de toekenning t-1 te boven is gegaan) in plaats van de *taakstelling t-1*. De wijze waarop de verrekening hiervan met gemeenten plaats zal vinden wordt nader uitgewerkt.

B. Centraal deel

- | | |
|---|------------------|
| • Arboconvenant | € 0,528 miljoen |
| • Stichting Beheer Collectieve Middelen | € 3,993 miljoen |
| • Modernisering Wsw | € 2,000 miljoen |
| • Indicatiestelling | € 10,650 miljoen |

Totaal

€ 17,171 miljoen

Indicatiestelling

Het kabinet heeft het voornemen het gehele indicatieproces Wsw met ingang van 1 april 2004 over te hevelen naar de CWI. Daartoe wordt eind september een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Er vanuit gaande dat gemeenten vanaf die datum geen verantwoordelijkheid meer hebben voor de indicatiestelling wordt uit het macrobudget 2004 het bedrag voor de indicatie- en herindicatiekosten voor de periode april – december 2004 gehaald.

Uitgangspunten:

1. daadwerkelijke indicatiekosten van gemeenten in 2003 gemiddelde prijs en volume;
2. Ongedifferentieerde uitname per se;
3. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor indicatieaanvragen die vóór invoeringsdatum indicatiestelling zijn ingediend.

Bij uitname van het bedrag voor 2004 is uitgegaan geschatte aantal indicaties en herindicatiebesluiten over de eerste helft van 2003. Dit levert het volgende beeld op:

1 ^o indicatiebesluiten (geschatte aantallen 2003 ¹):	9950 * € 992 = €	9.870.400,-
herindicaties totaal (geschatte aantallen 2003):	8250 * € 525 = €	4.331.250,-

Totaal		€ 14.201,650,-

Bij overdracht van de indicatiestelling per 1 april 2004 zou dit, op basis van bovenstaande aantallen en bedragen, voor de periode april tot en met december 2004 een budget voor indicatie en herindicatie van driekwart van € 14.201.650,- betekenen, is ongeveer € 10,650 mln.

Prestaties 2004***Begeleid werken***

- 25% van het aantal plaatsingen vanaf de wachtlijst of vanuit een dienstbetrekking

Wachtlijst

- Plaatsing in een dienstbetrekking of in begeleid werken binnen 1 jaar
- Gemiddelde wachtduur op de wachtlijst van maximaal 12 maanden

¹ Geschatte aantallen indicaties en herindicaties voor 2003 op basis van ontwikkelingen tweede helft van 2002

2. Model Verslag over de uitvoering Wsw 2004

In het Bestuurlijk Overleg met de VNG op 11 september jl. is overeenstemming bereikt over het Model Verslag over de uitvoering Wsw 2004.

Met de SUWI-wet is sinds 1 januari 2002 in de Wsw geregeld dat het gemeentebestuur (of het bestuur van het werkvoorzieningschap) jaarlijks ten behoeve van het toezicht een verslag bij de minister van SZW indient over de uitvoering van deze wet. Het verslag, voorzien van een verklaring van de accountant en een bestuursverklaring, dient tot vaststelling achteraf door de minister van de subsidie over het desbetreffende jaar en tot berekening van de verdeling van de subsidie voor het jaar na indiening van het verslag. De oude kostenopgave Wsw wordt onderdeel van dit verslag (Financieel beeld).

Het Model Verslag over de Uitvoering Wsw 2004 is een integraal verslag over de verantwoording van de uitvoering Wsw door het gemeentebestuur dan wel het bestuur van de gemeenschappelijke regeling (bestuur GR). Het verslag heeft voor het ministerie SZW een tweeledig doel. Ten eerste betreft het de verantwoording van de subsidie door gemeente dan wel bestuur GR aan de minister van SZW op basis waarvan het ministerie de vaststelling verricht. Ten tweede wordt het verslag gebruikt voor de berekening en verdeling van de taakstelling van een volgend jaar. De gemeente of bestuur GR kan het verslag ook gebruiken ter ondersteuning bij de sturing op de uitvoering van de Wsw.

Het verslag bestaat uit drie delen en wordt gevolgd door de bestuursverklaring. De bestuursverklaring betreft een verklaring op hoofdlijnen over de uitvoering van de Wsw. Het eerste deel van het verslag heeft betrekking op de informatie over de beleidsprestaties. Het tweede deel heeft betrekking op de rechtmatigheid van de uitvoering en beperkt zich tot die aspecten van de uitvoering die bij niet juiste toepassing leiden tot het treffen van een maatregel. Het derde deel heeft betrekking op het financieel beeld (de oude kostenopgave).

In de volgende verzamelbrief zal het Model Verslag over de Uitvoering Wsw 2004, voorzien van een uitgebreide toelichting, worden opgenomen.

Bijstand die beter werkt

*Meer armslag voor gemeenten
door volledige budgettering
in de Wet Werk en Bijstand*

Uiteenzetting voor bestuurders en beleidsmakers

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Inleiding.....	5
Deel 1: Verantwoording en uitgangspunten.....	7
1.1 Een andere systematiek.....	9
1.2 De speurtocht naar een optimaal verdeelmodel.....	11
1.3 Eerlijker delen: budgettering en verdeelmodel.....	14
Deel 2: Praktische uitwerking en financiële gevolgen...19	
2.1 Verdeling inkomensdeel WWB in twee stappen.....	21
2.2 Drie rekenvoorbeelden.....	24
Literatuur.....	28
Bijlage 1. Twee sets objectieve verdeelkenmerken.....	29

Inleiding

Naar verwachting zal per 1 januari 2004 de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking treden. Belangrijkste doel: de gemeenten meer armslag bieden voor een effectief activerings- en reïntegratiebeleid. Om de gemeenten te stimuleren tot een doeltreffende uitvoering van de wet, is gekozen voor volledige budgettering. Gemeenten krijgen voortaan voor de bijstandsuitkeringen en het reïntegratiebeleid jaarlijks budgetten toegewezen.

Naast de volledige budgettering, is een opvallende vernieuwing de wijze waarop de gemeentelijke budgetten zullen worden verdeeld voor het 'inkomensdeel WWB', waaruit de gemeenten de bijstandsuitkeringen voor 65-minners moeten bekostigen. Voor middelgrote gemeenten (40.000 tot 60.000 inwoners) wordt de hoogte daarvan ten dele en voor grote gemeenten (meer dan 60.000 inwoners) op den duur volledig vastgesteld met behulp van een 'objectief verdeelmodel': op grond van objectieve omstandigheden die bepalend zijn voor de werkelijke bijstandsnood in de betreffende gemeente, maar waarop het gemeentelijk beleid niet of nauwelijks invloed heeft.

Het objectief verdeelmodel betekent vergeleken met de huidige systematiek van de Algemene Bijstandswet het een belangrijke verbetering. De gedeeltelijke toepassing van dit objectieve model in de Algemene Bijstandswet heeft bovendien uitgewezen dat volledige invoering van een verbeterde en aangepaste versie in de WWB met vertrouwen tegemoet kan worden gezien. Het streven zal erop gericht blijven dat het objectief verdeelmodel zo feilloos mogelijk functioneert. Dankzij deze nieuwe systematiek zullen gemeenten in beginsel over voldoende middelen beschikken om de WWB naar behoren uit te voeren. En die middelen zullen eerlijker dan voorheen over de gemeenten worden verdeeld.

Deze verantwoording en uitleg van de financieringssystematiek – met speciale aandacht voor het objectief verdeelmodel – is bedoeld om bestuurders en beleidsmakers duidelijk te maken waarom de nieuwe systematiek de gemeenten aanzienlijk betere mogelijkheden biedt voor een adequaat eigen beleid. En waarom het objectief verdeelmodel een wezenlijk onderdeel is van de de WWB.

De financiering in de Wet Werk en Bijstand

Deel 1

Verantwoording en uitgangspunten

1.1 Een andere systematiek

Per 1 januari 2004 zal naar verwachting de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking treden. Belangrijkste doel: gemeenten meer armslag bieden voor activering en reïntegratie van alle bijstandsgerechtigden, Anw'ers en niet-uitkeringsgerechtigden die daarop aanspraak mogen maken. Ruimere wettelijke bevoegdheden voor 'maatwerk', minder centrale uitvoeringsvoorschriften en minder administratieve verplichtingen moeten gemeenten beter in staat stellen burgers te houden aan hun plicht om door betaald werk in hun levensonderhoud te voorzien, als dat maar enigszins mogelijk is.

Om de gemeenten te stimuleren tot een doeltreffende uitvoering van de bijstand, is in de WWB gekozen voor volledige budgettering. Gemeenten zullen jaarlijks twee afzonderlijke budgetten ontvangen: een 'inkomensdeel' en een 'werkdeel'. Het inkomensdeel bestaat op zijn beurt weer uit twee delen: een budget voor (doorgaans gedeeltelijke) uitkeringen aan 65-plussers en een budget voor uitkeringen aan 65-minners, uitgezonderd IOAW- en IOAZ-gerechtigden.

Naast de volledige budgettering, is de meest ingrijpende vernieuwing de manier waarop het gemeentelijk budget voor de 'bijstand in enge zin' zal worden berekend: voor de uitkeringen aan 65-minners. Nu wordt nog het bijstandsbudget voor driekwart op declaratiebasis toegekend; voor dat deel zijn de feitelijke bijstandsuitgaven van een gemeente bepalend voor de omvang van de gemeentelijke bijstandsmiddelen.

Voor het resterende kwart wordt sinds 2001 uit het Fonds Werk en Inkomen (FWI) een afzonderlijk budget beschikbaar gesteld. Voor kleinere gemeenten (minder dan 60.000 inwoners) gebeurt dat geheel of gedeeltelijk op basis van 'historische kosten': het aantal uitkeringen in voorafgaande jaren. Voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners wordt het budget ten dele (tot 60.000 inwoners) of geheel (daarboven) vastgesteld op basis van een 'objectief verdeelmodel': de hoogte hangt af van de score op een reeks 'verdeelkenmerken', zoals het percentage lage inkomens of arbeidsongeschikten in de betreffende gemeente.

De gemeentelijke score op de diverse verdeelkenmerken geeft – per saldo – een objectief beeld van de werkelijke bijstandsnood in die gemeente. Maar de verdeelkenmerken zijn zo gekozen dat ze niet of nauwelijks vatbaar zijn voor gemeentelijk beleid. Zo zorgt het objectief verdeelmodel ervoor dat gemeenten een groter budget krijgen als er onvermijdelijk, als gevolg van niet door beleid beïnvloedbare factoren, meer burgers een beroep op bijstand moeten doen. Tegelijk hebben gemeenten baat bij een voortvarende uitvoering van de wet. Bij tekortschietend beleid worden ze door budgettering aangespoord tot verbeteringen.

Omdat bij budgettering op basis van historische kosten de bijstandsuitkeringen in een gemeente bepalend zijn voor het budget in volgende begrotingsjaren, worden gemeenten die de bijstand minder stipt uitvoeren dan wenselijk is, beloond met een ruimer budget. Budgettering op grond van historische kosten staat daarom haaks op het streven de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen – het centrale uitgangspunt van de WWB.

Na invoering van de WWB zal geleidelijk aan een steeds groter deel van het inkomensdeel WWB worden verdeeld met behulp van het objectief verdeelmodel. In 2007 zal voor de grotere gemeenten het objectief verdeelmodel het inkomensdeel WWB voor 65-minners volledig bepalen.

Omdat het objectief verdeelmodel geleidelijk aan voor steeds meer gemeenten toegepast gaat worden, wordt het goed functioneren daarvan ook steeds belangrijker. Gemeenten moeten er immers op kunnen rekenen dat ze, als ze de wet naar behoren uitvoeren, over voldoende middelen kunnen beschikken om de bijstandsuitkeringen te betalen. Het verdeelmodel moet bovendien eerlijk zijn. Dat wil zeggen: alleen goed beleid moet worden beloond, niet toevallige ontwikkelingen waarop gemeentelijk beleid geen invloed heeft.

Om er zeker van te zijn dat het verdeelmodel aan de eisen voldoet, heeft het ministerie van SZW op basis van gegevens van de afgelopen jaren het objectief verdeelmodel wetenschappelijk laten onderzoeken. Daaruit bleek dat budgettering met behulp van het objectief verdeelmodel voor de grote gemeenten zonder meer verantwoord is. Op grond van het onderzoek kon het verdeelmodel bovendien verbeterd worden en aangepast voor gebruik in de WWB.

De wet kent daarnaast bepalingen die tegengaan dat gemeenten die de wet correct uitvoeren worden benadeeld door verborgen gebreken van het verdeelmodel: al te heftige jaarlijkse 'uitschieters' worden beleidsmatig ingedamd en voor omvangrijke onvoorzienbare, noodzakelijke uitgaven aan bijstand kan een aanvullende uitkering worden verkregen. Als bij het geplande 'periodiek onderhoud' verborgen gebreken van het verdeelmodel aan het licht komen, zullen die bovendien, na overleg met de gemeenten en de VNG, zo snel mogelijk worden verholpen.

Vergeleken met de systematiek in de Algemene Bijstandswet, betekent het objectieve verdeelmodel een aanzienlijke verbetering. Het verdeelmodel is stabiel genoeg gebleken om invoering van de verbeterde versie met vertrouwen tegemoet te zien. Het streven zal erop gericht blijven dat het objectief verdeelmodel zo feilloos mogelijk functioneert.

1.2 De zoektocht naar een optimaal verdeelmodel

De WWB is het voorlopige sluitstuk van de modernisering van de Algemene Bijstandswet, die medio jaren negentig in gang werd gezet. Waarom was die modernisering eigenlijk nodig?

Terugblik

In 1996 is onder leiding van Walter Etty het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Financieringssystematiek Algemene Bijstandswet' uitgevoerd. De conclusie luidde dat een wijziging in de financiering van de bijstandsuitgaven gemeenten kan aanzetten tot een betere inzet van middelen. Het onderzoek bood aanknopingspunten om, meer dan tot dan toe het geval was, toepassing van budgettering in de financieringssystematiek te overwegen, waarbij rekening wordt gehouden met niet door de gemeente zelf te beïnvloeden omstandigheden die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven.

In 2001 is een eerste stap in de richting van budgettering gezet. Toen werd het aandeel van de totale bijstandsuitgaven dat gemeenten al sinds het begin van de jaren zeventig uit eigen middelen moesten betalen, verhoogd van 10 tot 25 procent. Voor die 25 procent 'eigen bijdrage' kregen gemeenten een afzonderlijk budget uit het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI).

Dat gebeurde in 2001 nog op basis van historische kosten: iedere gemeente ontving voor het nieuwe begrotingsjaar uit het landelijke macrobudget van het FWI een eigen budget dat overeenkwam met het aandeel van die gemeente in de totale bijstandsuitgaven in jaar t-3.

Budgetfinanciering op basis van historische kosten heeft evenwel een groot nadeel. Gemeenten die het niet zo nauw nemen met het toekennen van bijstandsuitkeringen worden later 'beloond' met een hoger budget, omdat zij relatief veel bijstandsuitkeringen hebben verstrekt. Die uitgaven zijn immers drie jaar later de 'historische kosten' die het gemeentelijk budget bepalen. Gemeenten die de bijstand strak en sober hebben uitgevoerd worden daarentegen gestraft met een lager budget. Dat betekent een perverse prikkel, terwijl het doel van budgetfinanciering juist was om daaraan een eind te maken.

Daarom werd gezocht naar een betrouwbare methode om de werkelijke bijstandsnood in de gemeenten te bepalen aan de hand van objectieve factoren: ontwikkelingen die bepalend zijn voor de bijstandsnood in een gemeente, maar waarop de gemeente zelf weinig of geen invloed kan uitoefenen. Als daarvoor objectieve maatstaven zouden worden gevonden, zouden de budgetten van de afzonderlijke gemeenten – omhoog en omlaag – kunnen meebewegen met de ontwikkeling van de werkelijke bijstandsnood. En de gemeenten zouden tegelijkertijd de vruchten kunnen plukken van voortvarend beleid.

Het ontwerpen van een betrouwbaar 'objectief verdeelmodel' dat aan alle eisen voldoet is geen eenvoudige opgave. En de betrouwbaarheid van het verdeelmodel wordt bovendien belangrijker naarmate dat model een groter deel van de gemeentelijke bijstandsmiddelen bepaalt. Daarom moest eerst zorgvuldig worden nagegaan of het in 2001 gelanceerde objectieve verdeelmodel betrouwbaar genoeg is voor de volledige budgettering die in de WWB wordt ingevoerd.

In het begrotingsjaar 2002 werd voor het eerst het aandeel van de grotere gemeenten in het landelijk macrobudget voor de bijstand (gedeeltelijk) vastgesteld met behulp van het objectief verdeelmodel.

Als achteraf bleek dat de werkelijke bijstandsuitgaven van een gemeente het budget met meer dan 15 procent hadden overschreden (of met vijftien gulden (€ 6,81) per inwoner) werd het meerdere door het rijk bijgepast.

Uit diverse onderzoeken is inmiddels gebleken dat budgettering op basis van het objectief verdeelmodel verantwoord is voor de grotere gemeenten. Voor kleinere gemeenten werkt het verdeelmodel nog niet naar tevredenheid. Met die uitkomst wordt in de WWB rekening gehouden.

Volledige budgettering en ruimere toepassing van het objectief verdeelmodel betekenen zo belangrijke stappen vooruit bij de modernisering van de bijstand.

Het nieuwe verdeelmodel en de eisen die daaraan gesteld worden

Het objectief verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB is het meest innovatieve onderdeel van de WWB. Het kwam tot stand na een jarenlange, wetenschappelijk onderbouwde speurtocht naar een optimaal model, waarvan het einde nog niet in zicht is.

Hoe is het huidige model tot stand gekomen?

De 'moeder' van het objectief verdeelmodel was een aanzienlijk uitgebreider en gedetailleerder model dat in de jaren negentig werd ontworpen om de (soms verbijsterende) verschillen in bijstandsuitgaven tussen gemeenten te kunnen duiden aan de hand van objectieve factoren.

In 2000 kregen de onderzoeksbureaus Stichting Economisch Onderzoek (SEO) van de Universiteit van Amsterdam en *Aarts, de Jong, Wilms, Goudriaan Public Economics (APE)* de opdracht het *verklaringsmodel* geschikt te maken als *verdelingsmodel* voor de 25 procent van de totale gemeentelijke bijstandsuitgaven. Het verdelingsmodel diende te voldoen aan een aantal eisen zoals:

- De werking moest inzichtelijk zijn voor gebruikers.
- Het moest een beperkt aantal verdeelkenmerken rusten.
- Die kenmerken dienden een goede verklaring te bieden voor onvermijdelijke verschillen in uitgaven tussen gemeenten.
- Over alle verdeelkenmerken dienden betrouwbare statistische gegevens beschikbaar te zijn.

Daarnaast gold er een randvoorwaarde: het model zou niet tot al te schoksgewijze herverdeling van budgetten tussen de gemeenten mogen leiden.

Voortbordurend op het werk van SEO slaagde APE erin een verdelingsmodel te ontwerpen dat goed genoeg aan al deze eisen kon beantwoorden om toepassing van het verdeelmodel verantwoord te achten. Voorwaarde is wel dat er regelmatig 'periodieke onderhoudsbeurten' volgen.

Bij de eerste onderhoudsbeurt in 2003 stelde APE vast dat het oude verdeelmodel 'stabiel' en 'robuust' was gebleken. Deze onderhoudsbeurt ging vooraf aan de revisie van het verdeelmodel, die noodzakelijk was om het geschikt te maken voor de vaststelling van het inkomensdeel WWB – de bijstandsuitkeringen voor 65-minners. In het rapport 'Een nieuw verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand' deed APE voorstellen om de gewichten van de verdeelkenmerken opnieuw vast te

stellen voor de nieuwe wet, om een aantal omstreden verdeelkenmerken te vervangen en om de herverdeeleffecten van het model verder te reduceren.

1.3 Eerlijker delen: budgettering en verdeelmodel

In de Wet Werk en Bijstand (WWB) wordt bestaande wet- en regelgeving (de Algemene Bijstandswet (ABW), de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit I/D-banen) gebundeld tot één wet, waarin verruiming van gemeentelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor activering en reïntegratie centraal staat. Volledige budgettering is een wezenlijk onderdeel van de WWB. De gemeenten zullen twee afzonderlijke WWB-budgetten ontvangen, een 'inkomensdeel' en een 'werkdeel', die ieder op hun eigen wijze over de gemeenten worden verdeeld.

Het 'werkdeel WWB': een flexibel reïntegratiebudget

De deregulering die de WWB mogelijk maakt, zal de doelmatigheid van het gemeentelijk reïntegratiebeleid ten goede komen. Zo ontstaat ruimte voor de introductie van een 'flexibel reïntegratiebudget', het 'werkdeel' van het gemeentelijke WWB-budget. Dat werkdeel WWB is een samenvoeging van een vijftal afzonderlijke gemeentelijke reïntegratiebudgetten: WIW-normbudget; WIW-declaratiebudget Dienstbetrekkingen; WIW-declaratiebudget Werkervaringsplaatsen; WIW Scholing en Activeringsbudget; Budget In- en Doorstroombanen.

Het werkdeel WWB is een flexibel budget, omdat gemeenten bij de besteding niet langer gebonden zijn aan landelijke voorschriften. Zolang het geld ten goede komt aan reïntegratie van eenieder die daarvoor in aanmerking komt, maakt het niet uit of het wordt besteed aan scholing, loonkostensubsidies of sociale activering, dan wel aan premies, kinderopvang of stages.

Het landelijk macrobudget voor het werkdeel WWB wordt over de gemeenten verdeeld naar behoefte. De beste maatstaf daarvoor is: het aantal bijstandsuitkeringen, volgens een simpele formule gewogen voor de duur van de uitkeringen. De onderlinge verhouding van de scores van de gemeenten is vervolgens bepalend voor hun aandeel in het macrobudget. Op den duur zal het werkdeel WWB van de gemeenten metterdaad zo worden vastgesteld. Voor 2004 gebeurt dat evenwel nog op grond van het historisch aandeel van de gemeenten in de diverse oude reïntegratiebudgetten.

Het 'inkomensdeel WWB'

A. Bijstand voor 65-plussers: budget blijft gebaseerd op werkelijke kosten

Het gemeentelijk budget voor (doorgaans gedeeltelijke) bijstandsuitkeringen aan 65-plussers zal gebaseerd worden op de werkelijke kosten die gemeenten in het recente verleden voor deze groep gemaakt hebben. Gepoogd wordt om zo dicht mogelijk bij de werkelijke uitgaven te komen, terwijl toch de administratieve last van het indienen van declaraties wordt vermeden. De gemeenten kunnen niet door een goed reïntegratiebeleid invloed uitoefenen op het aantal 65-plussers dat een beroep doet op de bijstand, omdat die niet meer verplicht zijn betaalde arbeid te aanvaarden. Financiële prikkels voor een activerend beleid zijn in dit geval zinloos. Voor 2004 zal bij de verdeling van het landelijk macrobudget voor deze groep worden uitgegaan van het aandeel van individuele gemeenten in de totale bijstandslasten in het uitvoeringsjaar 2001.

De ervaring heeft uitgewezen dat het macrobudget voor 65-plussers betrouwbaar kan worden vastgesteld op basis van twee gegevens: de raming van het aantal onvolledige AOW-pensioenen, waarvoor de Sociale Verzekeringsbank gegevens bijhoudt; en het te verwachten gemiddelde bedrag aan aanvullende bijstand.

B. Bijstand voor 65-minners: een budget volgens objectieve normen

Meer bevoegdheden en grotere verantwoordelijkheid van de gemeenten betekent dat het inkomensdeel van het gemeentelijke WWB-budget, bestemd voor bijstandsuitkeringen aan 65-minners (met uitzondering van IOAW- en IOAZ-gerechtigden), niet langer voor driekwart op declaratiebasis aan gemeenten wordt toegewezen, maar volledig gebudgetteerd wordt.

Voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners zal dat op den duur volledig gebeuren met behulp van een nieuwe versie van het 'objectief verdeelmodel', waarmee sinds 2001 ervaring is opgedaan bij de toewijzing van budgetten waarmee de gemeenten een kwart van hun bijstandsuitgaven moeten bekostigen. Het objectief verdeelmodel blijkt echter nog niet – of althans niet volledig – bruikbaar voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners.

Voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners zal het aandeel in het macrobudget vooralsnog helemaal worden bepaald door historische kosten.

Voor gemeenten met tussen de 40.000 en 60.000 inwoners geldt een mengvorm van objectief verdeelmodel en historische kosten. Daarbij neemt de invloed van het objectief verdeelmodel toe naarmate de gemeente meer inwoners heeft.

Toereikend budget bij behoorlijk beleid

Het objectief verdeelmodel moet aan twee eisen voldoen: iedere gemeente die de WWB naar behoren uitvoert, moet ervan verzekerd zijn dat het budget – ook in slechte tijden – toereikend is om de bijstandsuitkeringen te betalen; daarnaast moet het verdeelmodel gemeenten stimuleren tot een effectieve en stipte uitvoering van de wet. Die twee eisen zijn per definitie niet altijd te verzoenen.

Hoe kunnen we weten dat het gemeentelijke budget voor het inkomensdeel WWB toereikend is voor de bijstandsuitgaven van gemeenten die de wet naar behoren uitvoeren?

Allereerst doordat het totale bedrag dat SZW als landelijk macrobudget beschikbaar stelt wordt vastgesteld op grond van betrouwbare, objectieve en actuele gegevens. De gangbare maatstaf voor de totale bijstandsnood in Nederland – de ontwikkeling van de werkloosheid – heeft zijn bruikbaarheid al geruime tijd bewezen. In de loop van het uitvoeringsjaar wordt het macrobudget voor het inkomensdeel WWB bovendien nog eens aangepast aan de meest actuele inzichten van het CPB m.b.t. de conjuncturele ontwikkeling als aan de meest recente gegevens m.b.t. de ontwikkeling van het afgelopen jaar. De gemeenten hoeven daardoor niet op te draaien voor onvoorziene tussentijdse tegenvallers in de conjunctuur en/of onvoorziene tegenvallers die zich het afgelopen jaar hebben voorgedaan.

Een *tweede* waarborg is de manier waarop het verdeelmodel is opgetuigd. Aan de hand van een gewogen meting van een negental objectieve ‘verdeelkenmerken’ wordt het aandeel van iedere gemeente in het landelijk macrobudget jaarlijks vastgesteld. De verdeelkenmerken zijn, op basis van herhaald econometrisch onderzoek, zorgvuldig gekozen en waar nodig aangepast. Daardoor bieden ze een zo betrouwbaar mogelijke aanwijzing voor de werkelijke bijstandsnood in gemeenten met een reïntegratiebeleid dat aan redelijke eisen voldoet.

De verdeelkenmerken zijn meetbaar bij alle gemeenten en onderling vergelijkbaar. De objectiviteit en betrouwbaarheid van de gegevens staat vast: die worden voor nagenoeg alle verdeelmaatstaven bijgehouden door het CBS. De ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met gedeeltelijke toepassing van het objectieve verdeelmodel heeft uitgewezen dat het verdeelmodel betrouwbaar genoeg is voor volledige budgettering van het inkomensdeel WWB. Wanneer het gemeentelijk reïntegratiebeleid ernstig tekortschiet, zijn tekorten te verwachten. Maar dat is dan ook precies de bedoeling. Als de gemeente verplicht is de tekorten uit eigen middelen aan te vullen, zal dat hopelijk een stimulans zijn voor verbetering van het reïntegratiebeleid.

Verskillende aanpak van overschotten

Daar staat tegenover dat gemeenten met een goed reïntegratiebeleid daarvoor worden beloond. Een overschot op het inkomensdeel WWB vloeit namelijk niet terug naar het rijk. Dat mag naar eigen voorkeur worden ingezet. Voor gesubsidieerde arbeid bijvoorbeeld, maar ook voor parkeergarages of betaald voetbal. Een overschot op het werkdeel WWB vloeit daarentegen wél grotendeels terug naar het rijk.

Deze verschillende behandeling van overschotten is weloverwogen. De gemeenten worden zo namelijk gestimuleerd om alle voor reïntegratie en activering beschikbare middelen daadwerkelijk daarvoor in te zetten, maar ook om niet te soepel te zijn bij het verstrekken van uitkeringen. Dat is allebei in overeenstemming met het kerndoel van de WWB: meer aandacht voor activering en reïntegratie.

Twee waarborgen om ongewenste uitschieters te voorkomen

De negen verdeelkenmerken voor het inkomensdeel WWB zijn zorgvuldig gekozen en gewogen, door econometrisch onderzoek getoetst op ongewenste ‘herverdeeleffecten’ en stabiliteit, en waar nodig voor de WWB verfijnd en aangepast. De kans op onverklaarbare of oneerlijke uitkomsten blijft daardoor vrijwel altijd binnen aanvaardbare grenzen, zo blijkt uit onderzoek. Maar doordat er een beperkte set verdeelkenmerken wordt gehanteerd, terwille van de transparantie van het verdeelmodel, valt nooit volledig uit te sluiten dat het verdeelmodel de gemeentelijke werkelijkheid zo nu en dan geweld zal aandoen. Dat zou kunnen gebeuren, als zich ontwikkelingen voordoen waarop gemeenten geen noemenswaardige invloed hebben, maar die wél gevolgen hebben voor het beroep op de bijstand. Als een gemeente met een goed bijstandsbeleid bijvoorbeeld te maken krijgt met instroom van een groep relatief slecht geïntegreerde allochtonen met een grote kans om in de bijstand te geraken, kan die gemeente – onverdiend – met een tekort op het inkomensdeel WWB worden

geconfronteerd. Dat komt doordat het verdeelmodel wel rekening houdt met de aanwezigheid van allochtonen, maar niet met hun mate van integratie, terwijl dat wél van invloed kan zijn op het aantal bijstandsaanvragen. Het budget voor het inkomensdeel WWB van zo'n gemeente groeit dan minder snel dan het aantal onvermijdelijke bijstandsuitkeringen, waardoor de gemeente buiten haar schuld tegen tekorten kan oplopen.

Als de instroom daarentegen relatief goed geïntegreerde categorieën allochtonen betreft, incasseert de gemeente – eveneens onverdiend – een *windfall profit*. Dergelijke nieuwkomers doen immers minder vaak een beroep op bijstand, zelfs als aan het beleid niets is verbeterd, maar tellen voor het verdeelmodel even zwaar als slecht geïntegreerde allochtonen die vaker bijstand nodig hebben. Zulke onrechtvaardige uitkomsten worden in de praktijk overigens vaak voorkomen of gecompenseerd door een tegengestelde trend in andere verdeelkenmerken. Om ongewenste resultaten zoveel mogelijk uit te sluiten, worden in de WWB al te extreme uitkomsten van het verdeelmodel afgedempt. Daardoor wordt tegelijkertijd voorkomen dat gemeenten met al te heftige jaarlijkse schommelingen in het WWB-budget worden geconfronteerd. Die zouden ontwrichtend kunnen zijn voor het gemeentelijk beleid.

Hoe worden extreme jaarlijkse wijzigingen van het inkomensdeel WWB voorkomen?

1. Correctie vooraf

Allereerst is bij de vaststelling van de gemeentelijke budgetten bepaald dat het deel van het budget dat op objectieve criteria is gebaseerd niet meer dan 10 procent mag verschillen van de berekening op grond van bijstandsuitgaven uit het verleden (voor 2004 bepaald op 10 procent ten opzichte van de werkelijke uitgaven in 2001). De 'herverdeling' van het macrobudget die uit het objectief verdeelmodel voortvloeit wordt dus voor 2004 binnen een bandbreedte van 10 procent naar boven en naar beneden gelimiteerd.

2. Mogelijke bijstelling achteraf

Als in het uitvoeringsjaar mocht blijken dat de feitelijke totale uitgaven van een gemeente het toegewezen budget voor het inkomensdeel WWB heeft overschreden met meer dan een 'eigen risico' van de gemeenten (voor 2004 beleidsmatig vastgesteld op 10 procent), kan de gemeente bovendien bij het ministerie van SZW een aanvullende uitkering aanvragen.

Dan moet wel eerst de toetsingscommissie voor de WWB vaststellen of die overschrijding niet aan de gemeente zélf te wijten is. Als de toetsingscommissie concludeert dat die overschrijding het gevolg was van bijzondere omstandigheden op de (regionale) arbeidsmarkt en niet is toe te schrijven aan tekortkomingen van het gemeentelijk beleid, wordt het tekort door het rijk aangezuiverd.

Periodiek onderhoud

Om de doeltreffendheid van het verdeelmodel nog verder te vergroten en de resterende tekortkomingen zo snel mogelijk te verhelpen, zal er de komende jaren geregeld 'periodiek onderhoud' plaats vinden, na overleg met de gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Geleidelijke invoering

Eventuele gebreken van het objectief verdeelmodel zullen de eerste jaren hoe dan ook relatief beperkte financiële gevolgen hebben voor de gemeenten. De verdeling van het macrobudget voor het inkomensdeel WWB over de gemeenten vindt aanvankelijk namelijk nog voor een belangrijk deel plaats op basis van historische kosten – ook bij gemeenten met meer dan 60.000 inwoners. Vóór het zomerreces 2004 zal overleg met de Tweede Kamer plaatsvinden over het doorontwikkelde objectief verdeelmodel, alvorens een volgende stap gezet wordt met de toepassing van dit verdeelmodel. Voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners zal de verdeling mogelijk nog geruime tijd volledig gebaseerd worden op historische kostenaandelen.

Mocht het objectieve verdeelmodel op den duur door verdere verbeteringen sophisticated genoeg zijn geworden voor (ruimere) toepassing bij de kleinere gemeenten, dan heeft dat natuurlijk de voorkeur. Het objectieve verdeelmodel past immers beter bij de oogmerken van de WWB dan budgettering op basis van historische kosten.

Hoe verder?

Over enkele jaren zal het inkomensdeel WWB voor de grote gemeenten volledig bepaald worden aan de hand van het objectief verdeelmodel. Maar daarmee is de modernisering van de Algemene Bijstandswet nog niet voltoerd.

Allereerst zal de werking van het objectief verdeelmodel ook daarna nog verder worden verbeterd door 'periodiek onderhoud'. Bovendien kan de financieringssystematiek voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners nog belangrijk worden verbeterd, als het objectieve verdeelmodel een ruimere toepassing kan krijgen.

Tenslotte brengt de grotere verantwoordelijkheid van de gemeenten voor een succesvol reïntegratiebeleid met zich mee dat de minister van SZW zal moeten instaan voor een vruchtbare samenwerking tussen gemeenten en de CWI's, de poortwachters van de WWB. De wet verplicht de gemeenten en de CWI's tot samenwerking in de 'keten van werk en inkomen' – al dan niet vastgelegd in 'service niveau overeenkomsten' (in jargon: 'sno's'). Het kabinet is een voorstander van lokaal en regionaal maatwerk. Indien de ketenpartners heldere afspraken met elkaar maken over een nadere taakverdeling die bijdraagt aan de doelstellingen van werk boven uitkering en klantgerichtheid, mag de SUWI-regelgeving geen keurslijf vormen die een dergelijke ontwikkeling a priori verhindert. In artikel 83 van het wetsvoorstel WWB is al een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur en met een zogenoemde 'voorhangprocedure' bij het parlement te regelen dat gemeenten een beleidsexperiment kunnen uitvoeren waarin wordt afgeweken van een aantal artikelen van de wet. Er zullen wel randvoorwaarden worden gesteld aan de experimenten (zie ook: Nota naar aanleiding van Verslag WWB).

Als de CWI's als poortwachters van de WWB in gebreke blijven, zal de minister van SZW het CWI daarop aanspreken. Als uit kwartaal- en jaarverslagen blijkt dat de prestatieafspraken niet worden nakomen, kan de minister daarbij in het uiterste geval steunen op zijn wettelijke aanwijzingsbevoegdheid.

De financiering in de Wet Werk en Bijstand

Deel 2

Praktische uitwerking

2.1 Verdeling van het inkomensdeel WWB, verdeelkenmerken voor grote gemeenten

Vanwege de mogelijke invoering van de WWB moest het objectief verdeelmodel worden aangepast aangezien de groepen die onder de WWB vallen niet overeenkomen met die van de huidige financieringswet WFA. Tevens waren er inhoudelijke overwegingen, voortgekomen uit het onderhoudstraject, die de aanpassing nodig maakten.

De inhoudelijke heroverwegingen betroffen, naast actualisatie, de volgende elementen:

1. Vervanging van de oude verdeelkenmerken die sterk aan kritiek onderhevig waren.
2. Beperking van fluctuaties bij sommige verdeelkenmerken, door gebruik te maken van driejaarsgemiddelden.
3. Vervanging van verdeelkenmerken waarvoor recent betere alternatieven beschikbaar zijn gekomen.
4. Vervanging van verdeelkenmerken waarover het CBS (binnenkort) niet langer rapporteert.
5. Analyse van de conjuncturele component van de bijstandsuitgaven: het verdeelmodel moet zowel bruikbaar zijn bij hoogconjunctuur als bij laagconjunctuur.
6. Analyse van de stabiliteit van het verdeelmodel.
7. Beperking van de herverdeeleeffecten voor het leeuwendeel van de gemeenten.

Dit alles leidde tot de volgende selectie van verdeelkenmerken voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners weergegeven met de bijbehorende gewichten.

Nieuw Verdeelmodel grotere gemeenten (meer dan 40.000 inwoners)

Objectief verdeelkenmerk (in percentages of duizendtallen)	Gewicht per rekeneenheid (in euro's)
Lage inkomens (als percentage van totale aantal inkomens, driejaarsgemiddelde)	18,539
Eenouderhuishoudens 20-39 jaar (als percentage van bevolking 20-64 jaar)	168,421
Arbeidsongeschikten (als percentage van bevolking 20-64 jaar)	-13,237
Totaal allochtonen (als percentage van totale bevolking)	3,377
Alleenstaanden 20-64 jaar (als percentage van bevolking 20-64 jaar)	10,237
WW-max (als percentage van bevolking 20-64 jaar, driejaarsgemiddelde)	149,505
Gecorrigeerd regionaal klantenpotentieel (in duizendtallen)	0,248
Omgevingsadressendichtheid (in duizendtallen)	-47,864
Banen in de handel, horeca & schoonmaak op COROP-niveau (als percentage van het totale aantal banen)	-7,452
Constante voor alle gemeenten	-312,538

Bron: APE

De selectie van de verdeelkenmerken berust in de eerste plaats op een aanscherping van de bestaande verdeelkenmerken (bijvoorbeeld bij het verdeelkenmerk: 'eenouderhuishoudens'). Ten tweede zijn voor kritiek vatbare verdeelkenmerken vervangen (bijvoorbeeld: het percentage 'vrouwen van 25 tot en met 29 jaar' is vervangen door 'eenpersoonshuishoudens' (= alleenstaanden)). Ook het kenmerk 'werkzame beroepsbevolking'

is vervangen en wel door 'werklozen met een maximale WW-duur' vanwege de betere bruikbaarheid van dit laatste kenmerk als conjunctuurindicator. Ten derde zijn nieuwe verdeelkenmerken toegevoegd (bijvoorbeeld het 'aantal banen in de handel, horeca en schoonmaak'). De schatting van de gewichten is gebaseerd op gegevens betreffende het jaar 2001.

2.2 Verdeling van het inkomensdeel WWB in twee stappen

De uiteindelijke berekening van het aandeel dat de individuele gemeenten kunnen claimen uit het macrobudget inkomensdeel WWB verloopt in twee stappen:

1. De eerste stap is de verdeling van het macrobudget inkomensdeel WWB over de mesobudgetten voor drie 'compartimenten' van respectievelijk kleine, middelgrote en grote gemeenten.
2. De tweede stap is de verdeling van het macrobudget binnen het compartiment over de gemeenten

Bij de eerste verdeling in mesobudgetten voor compartimenten zijn de gegevens die gebruikt worden voor het objectief verdeelmodel van belang voor alle gemeenten – ook voor de allerkleinste, voor wie het objectief verdeelmodel verder nog niet wordt toegepast bij de berekening van hun individuele budget.

Het bleek tot nu toe niet goed mogelijk het objectief verdeelmodel op geheel identieke wijze toe te passen bij alle gemeenten die daarvoor in aanmerking komen. Dat komt doordat de verschillen in onvermijdelijke bijstandsuitgaven bij de kleinere gemeenten grosso modo niet door precies dezelfde objectieve factoren worden bepaald als bij grotere gemeenten. De kritische grens, zo wees onderzoek uit, ligt bij ongeveer 50.000 inwoners.

Daarom worden er in het objectief verdeelmodel twee sets 'verdeelkenmerken' gehanteerd die op enkele punten verschillen: één voor de grotere gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) en één voor de kleinere gemeenten (minder dan 60.000 inwoners).

De set verdeelkenmerken en hun gewichten voor de grote gemeenten zijn in 2.1 weergegeven. en de set verdeelkenmerken voor kleine gemeenten zijn opgenomen in bijlage 1.

Eerste stap: verdeling over drie 'compartimenten' naar gemeentegrootte

Om de juiste verdeling van het macrobudget over de drie compartimenten te bepalen wordt voor alle gemeenten, op basis van de meest recente gegevens, de bijstandsnood berekend op basis van de set objectieve verdeelkenmerken die voor de betreffende gemeenten geldt. De scores van alle gemeenten binnen de drie compartimenten worden bij elkaar opgeteld en de onderlinge verhouding van de totale scores van de compartimenten is vervolgens bepalend voor het aandeel dat ieder compartiment krijgt toegewezen uit het macrobudget inkomensdeel WWB (In de rekenvoorbeelden verderop gaat het hierbij om de post die in de tabel wordt aangeduid met 'TB').

Voor die opzet, waarbij dus ook kleine gemeenten te maken krijgen met de objectieve verdeelkenmerken, is welbewust gekozen, omdat zo kan worden voorkomen dat – om een voorbeeld te noemen – wat al te ruimhartige toekenning van bijstandsuitkeringen in grote gemeenten *zonder dat de omstandigheden daarvoor aanleiding geven*, ten koste zou kunnen gaan van het aandeel voor het compartiment van de kleine of middelgrote gemeenten in het macrobudget.

Ook wordt zo enig soelaas geboden voor kleine gemeenten die de wet voortvarend hebben uitgevoerd, maar daarvan bij de toedeling van hun microbudget voor de volgende jaren minder profiteren dan goed presterende grote gemeenten, omdat het budget van de kleine gemeenten immers nog altijd wordt gebaseerd op

historische kosten. Die dalen nu eenmaal bij een stipt en effectief reïntegratiebeleid.

Tweede stap: verdeling van de mesobudgetten van de compartimenten over gemeenten

De verdeling van het macrobudget inkomensdeel WWB over de gemeenten komt in feite neer op de verdeling van de mesobudgetten van de compartimenten over de individuele gemeenten binnen die compartimenten. Aan die operatie komt wederom het objectief verdeelmodel te pas, zij het dat het gefaseerd wordt ingevoerd en voorlopig alleen nog voor de grote gemeenten volledig. Het is het meest geavanceerde – en dus ook meest controversiële – onderdeel van de financieringssystematiek van de WWB.

De verdeling van het mesobudget over de gemeenten met behulp van het objectief verdeelmodel werkt in grote lijnen als volgt. Aan de hand van negen objectieve verdeelkenmerken wordt vastgesteld hoe groot de ‘objectieve bijstandsuitgaven’ per hoofd van de bevolking zijn in de betreffende gemeenten. Dat gebeurt door per gemeente de waarde van ieder verdeelkenmerk te vermenigvuldigen met diens gewicht. De som van alle uitkomsten van deze exercitie wordt vervolgens verrekend met een ‘constante’, die voor alle gemeenten in de betreffende set gelijk is. (In het eerste rekenvoorbeeld is de uitkomst van die berekening de post die in de tabel wordt aangeduid als ‘A’.)

De meeste van de verdeelkenmerken (bijvoorbeeld het percentage lage inkomens in een gemeente) hebben een verhogend effect op de gemiddelde bijstandsuitgaven, andere verlagen ze juist (bijvoorbeeld: het percentage arbeidsongeschikten in een gemeente; arbeidsongeschikten ontvangen immers maar zelden een bijstandsuitkering).

Op grond van herhaald onderzoek is vastgesteld wat het gewicht is dat de verschillende verdeelkenmerken in de schaal leggen, per procent (bijvoorbeeld bij lage inkomens) of per duizendtal (bij het ‘regionaal klantenpotentieel’, een maat voor de aantrekkingskracht van een gemeente voor bijstandsgerechtigden uit omliggende gemeenten).

De rekensom voor iedere gemeente levert een bedrag in euro’s per inwoner tussen de 20 en 65 jaar op. (Dat is ‘A’ in het eerste rekenvoorbeeld.) Dit bedrag moet met het totale aantal inwoners tussen de 20 en 64 jaar van de betreffende gemeente worden vermenigvuldigd om tot de ‘objectieve uitgaven’ van die gemeente (‘O’ in de rekenvoorbeelden) te komen.

De uitkomst van deze rekenexercitie moet nog worden gecorrigeerd om ervoor te zorgen dat de optelsom van de objectieve uitgaven van alle grote gemeenten uiteindelijk gelijk is aan het betreffende mesobudget (in het geval dat er geen gebruik wordt gemaakt van historische kostenaandelen, zoals vanaf 2007). Dat gebeurt door allereerst de voorlopige uitkomsten van alle gemeenten uit een bepaald compartiment bij elkaar op te tellen (‘OT’ in de rekenvoorbeelden). Vervolgens wordt vastgesteld hoe groot het aandeel van een bepaalde gemeente is in het totaal van voorlopige uitkomsten van het betreffende compartiment (In de rekenvoorbeelden: O/OT). Die gemeente krijgt tenslotte uit het mesobudget van

haar compartiment (TB) een aandeel toegewezen dat overeenkomt met haar aandeel in de voorlopige totaaluitkomst. (Volgens de formule: $(O/OT)*TB$). In de jaren tot 2007 wordt de verdeling van de budgetten over de grotere gemeenten niet alleen bepaald door objectieve factoren, maar ook door historische kostenaandelen ('K' en 'TK' in de rekenvoorbeelden.). Daarbij wordt ook rekening gehouden met groei of daling van het aantal inwoners tussen de 20 en 65 jaar. Het gemeentelijke budget van een grotere gemeente voor het inkomensdeel WWB bestaat voor het begrotingsjaar 2004 voor 60% uit de uitkomst van de formule: $(K/TK)*TB$. En voor 40% uit de uitkomst van: $(O/OT)*TB$. Het bepalen van het aandeel van een kleine gemeente (minder dan 40.000 inwoners) in het betreffende mesobudget gaat volledig via historische kostenaandelen(dus via K en TK zoals het tweede rekenvoorbeeld aangeeft). De gemeenten die tussen de 40.000 en 60.000 inwoners hebben, krijgen een aandeel dat is berekend op basis van een combinatie van de berekeningswijzen voor grote en voor kleine gemeenten (zie derde rekenvoorbeeld).

Omdat individuele gemeenten alleen aanspraak kunnen maken op een bepaald *aandeel* van het mesobudget – en dus niet op een absoluut bedrag, uitsluitend op basis van de waarden van verdeelkenmerken en hun gewichten – zou het in theorie kunnen voorkomen dat een gemeente, waar vergeleken met het vorige begrotingsjaar niets is veranderd in de objectieve omstandigheden, toch meer (of minder) krijgt dan het vorige jaar. Dat is bijvoorbeeld het geval als er in andere gemeenten wél merkbare objectieve veranderingen hebben plaatsgevonden die effect hebben op de verdeelkenmerken. Dan zal het aandeel in het mesobudget van gemeenten waar die veranderingen hebben plaatsgevonden groter of kleiner worden, wat onvermijdelijk óók gevolgen heeft voor het aandeel van de gemeente waar objectief niets is veranderd.

Vooraf indammen uitschieters

Omdat het nieuwe verdeelmodel mogelijk nog verborgen gebreken kent en omdat voorkomen moet worden dat gemeenten aangegane verplichtingen niet kunnen nakomen, zullen grote uitschieters – zowel positief als negatief – worden afgedempt.

De grens daarvoor is voor 2004 vastgesteld op 10 procent. In de praktijk betekent dit dat het objectief bepaalde budgetaandeel niet meer dan 10 procent mag afwijken van het aandeel van de gemeente in de landelijke uitgaven van 2001. Als toepassing van het objectief verdeelmodel een grotere wijziging van het gemeentelijk budget oplevert, zal die wijziging op 10 procent worden gemaximeerd. Het aldus resulterende getal zal bepalend zijn voor het aandeel van de betreffende gemeente in het macrobudget.

Achteraf indammen uitschieters

Een eventueel overschot op het gemeentelijk budget inkomensdeel WWB mogen gemeenten behouden en is vrij besteedbaar. Voor een tekort dienen gemeenten uit eigen middelen aanvulling te zoeken, tenzij het tekort een grens overschrijdt die beleidsmatig wordt vastgesteld. Voor 2004 is de grens voor dit 'eigen risico' bepaald op 10 procent van het budget.

Als een gemeente over 2004 een groter tekort boekt, kan zij achteraf een aanvullende uitkering aanvragen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tegenover een toetsingscommissie van de WWB zal de gemeente dan wel eerst aannemelijk moeten maken dat er sprake is geweest van een uitzonderlijke situatie op de lokale of regionale arbeidsmarkt en dat het tekort niet aan het beleid van de gemeente te wijten is.

Eventuele aanvullende uitkeringen komen niet ten laste van het macrobudget voor het inkomensdeel WWB, maar worden bekostigd uit een begrotingspost van SZW.

2.3 Drie rekenvoorbeelden

In deze paragraaf wordt schematisch een drietal rekenvoorbeelden weergegeven voor de vaststelling van het inkomensdeel WWB van respectievelijk een grote, kleine en middelgrote gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van de nieuwe versie van het objectief verdeelmodel.

Behalve op de uiteenlopende waarden van de verdeelkenmerken per gemeente, steunt de berekening op de gewichten van de twee sets verdeelkenmerken, zoals die onlangs opnieuw zijn vastgesteld voor respectievelijk de grotere en de kleinere gemeenten. Die twee sets zijn in bijlage 1 te vinden, vergezeld van een korte verantwoording, de gewichten van de verdeelkenmerken en de 'constante' waarmee de voorlopige uitkomst van de berekening voor iedere gemeente moet worden verrekend. Het macrobudget voor het inkomensdeel WWB wordt bij de volgende rekenvoorbeelden als gegeven beschouwd.

Inkomensdeel WWB 2004 voor een grote gemeente (120.000 inwoners)

Model grote gemeenten

<i>Objectief verdeelkenmerk</i>	<i>Gewicht</i>	<i>Waarde verdeelkenmerk</i>		
Lage inkomens	18,539	28,00		
Eenouderhuishoudens 20-39 jaar	168,421	1,50		
Arbeidsongeschikten	-13,237	7,50		
Totaal allochtonen	3,377	24,00		
Alleenstaanden 20-64 jaar	10,237	30,00		
WW-max	149,505	0,35		
Gecorrigeerd regionaal klantenpotentieel	0,248	50,00		
Omgevingsadressendichtheid	-47,864	3,00		
Banen handel, horeca & schoonmaak (op COROP-niveau)	-7,452	26,00		
Constance voor alle grotere gemeenten	-312,538	1,00		
Voorlopige uitkomst objectief budget per hoofd v.d. bevolking	€	475	A	uitkomst bovenstaand model
Aantal inwoners 20-64 jaar op 1-1-2003		80.000	B	
Voorlopige uitkomst totaal objectief budget	€	38.000.000	A * B	O
Bijstandsuitgaven 2001	€	37.537.500	C	
Bevolking 20-64 jaar op 1-1-2001		78.000	D	
Uitgaven per hoofd 20-64 jaar in 2001	€	481	E = C / D	
Bevolking 20-64 jaar op 1-1-2003		80.000	F	
Uitgaven 2001, vertaald naar bevolkingsniveau 2003	€	38.500.000	E * F	K
Bijstandsuitgaven 2001 van alle grote gemeenten	€	2.800.000.000	G	
Bijstandsuitgaven van alle grote gemeenten gecorrigeerd voor groei bevolking 20-64 tussen 2001 en 2003	€	2.790.000.000	H	TK
Omvang landelijk macrobudget	€	4.800.000.000	I	
Objectieve bijstandsuitgaven van alle gemeenten	€	3.702.479.339	J	
Objectief mesobudget voor het compartiment grote gemeenten	€	2.800.000.000	K	OT
Beschikbaar mesobudget voor het compartiment grote gemeenten	€	3.630.000.000	K / J * I	TB
Budget voor de voorbeeldgemeente	€	49.760.553		$0,6 * (K/TK) * TB$ $+ 0,4 * (O/OT) * TB$

N.B.: De cijfers in de kolom 'waarde verdeelkenmerk', 'het aantal inwoners 20-64 jaar op 1-1-2003' en 'de bijstandsuitgaven 2001' zijn specifiek voor iedere gemeente. Vrijwel alle andere cijfers in het rekenvoorbeeld betreffen grootheden die voor alle gemeenten in dezelfde categorie gelijk zijn.

Inkomensdeel WWB 2004 voor een kleine gemeente (20.000 inwoners)

Model kleine gemeenten

N.B.: De uitkomst van het objectief verdeelmodel voor deze gemeente wordt alleen gebruikt om het totale beschikbare mesobudget voor het compartiment van alle kleine gemeenten te berekenen

Bijstandsuitgaven 2001 van deze gemeente	€	986.167	C	
Bevolking 20-64 jaar op 1-1-2001		12.200	D	
Uitgaven per hoofd 20-64 jaar in 2001	€	81	$E = C / D$	
Bevolking 20-64 jaar op 1-1-2003		12.000	F	
Uitgaven 2001, vertaald naar bevolkingsniveau 2003	€	970.000	$E * F$	K
Bijstandsuitgaven 2001 van alle kleine gemeenten	€	630.000.000	G	
Bijstandsuitgaven van alle kleine gemeenten gecorrigeerd voor groei bevolking 20-64 tussen 2001 en 2003	€	650.000.000	H	TK
Omvang landelijk macrobudget	€	4.800.000.000	I	
Objectieve bijstandsuitgaven van alle gemeenten	€	3.702.479.339	J	
Objectieve bijstandsuitgaven van het compartiment kleine gemeenten	€	629.421.488	K	OT
Beschikbaar mesobudget voor het compartiment kleine gemeenten	€	816.000.000	$K / J * I$	TB
Budget voor de voorbeeldgemeente	€	1.217.723		$(K/TK) * TB$

Inkomensdeel WWB 2004

voor een middelgrote gemeenten (52.000 inwoners)

Model grote gemeenten

<i>Objectief verdeelkenmerk</i>	<i>Gewicht</i>	<i>Waarde verdeelkenmerk</i>		
Lage inkomens	18,539	36,0		
Eenouderhuishoudens 20-39 jaar	168,421	2,0		
Arbeidsongeschikten	-13,237	15,0		
Totaal allochtonen	3,377	35,0		
Alleenstaanden 20-64 jaar	10,237	13,0		
WW-max	149,505	0,5		
Gecorrigeerd regionaal klantenpotentieel	0,248	8,0		
Omgevingsadressendichtheid	-47,864	2,0		
Banen handel, horeca & schoon-maak (op COROP-niveau)	-7,452	22,0		
Constante voor alle grotere gemeenten	-312,538	1,00		
Objectieve bijstandsuitgaven per hoofd v.d. bevolking 20-64 jaar	€	563	A	Uitkomst bovenstaand model
Aantal inwoners 20-64 jaar op 1-1-2003		32.000	B	
Objectieve bijstandsuitgaven volgens model grote gemeenten	€	18.000.000	A * B	O
Totale bevolking op 1-1-2003		52.000	E	
Wegingsfactor model grote gemeenten		60%	(E - 40.000)/20.000	M
Bijstandsuitgaven 2001 van gemeente	€	17.340.625	F	
Bevolking 20-64 jaar op 1-1-2001		31.000	G	
Uitgaven per hoofd 20-64 jaar in 2001	€	559	H = F/G	
Bevolking 20-64 jaar op 1-1-2003		32.000	I	
Bijstandsuitgaven 2001, vertaald naar bevolkingsniveau 2003	€	17.900.000	H * I	K
Bijstandsuitgaven 2001 van het compartiment middelgrote gemeenten	€	273.000.000	J	
Bijstandsuitgaven van het compartiment grote gemeenten gecorrigeerd voor groei bevolking 20-64 tussen 2001 en 2003	€	289.000.000	K	TK
Omvang landelijk macrobudget	€	4.800.000.000	L	
Objectief macrobudget alle gemeenten	€	3.702.479.339	M	
Objectief mesobudget van compartiment middelgrote gemeenten	€	273.057.851	N	OT
Beschikbaar mesobudget voor het compartiment middelgrote gemeenten	€	354.000.000	N/M * L	TB
Budget voor de voorbeeldgemeente	€	22.264.295	0,6 * (K/TK) * TB + 0,4 * ((1-M) * (K/TK) + M * (O/OT)) * TB	

Literatuur

Aarts, L.J.M. en R.S. Halbersma, *Over de plausibiliteit van de herverdeeffecten van het verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand*. Den Haag: APE, 2003.

Goudriaan, R., L.J.M. Aarts en P.J.M. Wilms, *Naar een operationeel verdeelmodel met beperkte herverdeeffecten*. Den Haag: APE, 2001.

Goudriaan, R., R.S. Halbersma en L.J.M. Aarts, *Stabiliteit en herverdeeffecten van het verdeelmodel voor de bijstand, 1998-2000*. Den Haag: APE, 2003.

Goudriaan R., R.S. Halbersma en L.J.M. Aarts, *Een nieuw verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand*. Den Haag: APE, 2003.

Interdepartementaal beleidsonderzoek *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet*; Rapport nr. 1, Den Haag, 1996.

Onderzoeksmemorandum nr. 119 van het Centraal Planbureau. *Budgetfinanciering van de Algemene Bijstandswet*. Den Haag: CPB, 1995.

Bijlage 1: Objectieve verdeelkenmerken kleinere gemeenten

Zeven van de negen verdeelkenmerken voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners zijn exact dezelfde als die voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners, al verschilt hun gewicht per set. Alleen voor de kleinere gemeenten zijn als verdeelkenmerken opgenomen: het percentage huurwoningen; en het percentage werkzame personen onder de beroepsbevolking. Die twee kenmerken vervangen: het aandeel arbeidsongeschikten; en het aandeel allochtonen onder de bevolking.

Nieuwe Verdeelmodel kleinere gemeenten (minder dan 60.000 inwoners)

Objectief verdeelkenmerk (in percentages of duizendtallen)	Gewicht per rekeneenheid (in euro's)
Lage inkomens (percentage van totale aantal inkomens, driejaarsgemiddelde)	6,496
Eenouderhuishoudens 20-39 jaar (als percentage van bevolking 20-64 jaar)	111,005
Alleenstaanden 20-64 jaar (als percentage van bevolking 20-64 jaar)	2,335
Huurwoningen (percentage van het totaal aantal woningen)	1,193
Gecorrigeerd regionaal klantenpotentieel (in duizendtallen)	0,455
Omgevingsadressendichtheid (in duizendtallen)	38,914
WW-max (als percentage van bevolking 20-64 jaar, driejaarsgemiddelde)	146,755
Werkzame personen op COROP-niveau (percentage van de totale beroepsbevolking)	-7,306
Banen in handel, horeca & schoonmaak op COROP-niveau (percentage van totale aantal banen)	-1,561
Constante voor alle gemeenten	502,342

Bron: APE

