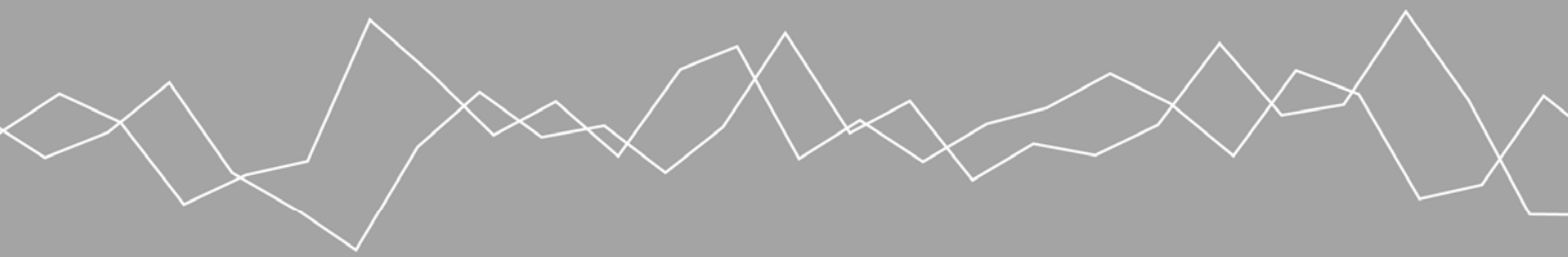


Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand



seo economisch onderzoek

Andersson Elffers Felix

Amsterdam, februari 2008
In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand

Peter Berkhout (SEO)
Niels Niessen (SEO)
Walter Etty (AEF)
Rob van de Lustgraaf (AEF)
Anouk Op het Veld (AEF)



seo economisch onderzoek

Andersson Efficers Felix

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2008-13

ISBN 978-90-6733-434-1

Copyright © 2008 SEO Economisch Onderzoek Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Conclusie en aanbevelingen.....	i
1 Op zoek naar de juiste prikkels. Bestuurlijke evaluatie verdeelmodel WWB.....	1
2 Literatuurstudie kwaliteitscriteria	31
3 Kwantitatieve effectevaluatie verdeelmodel WWB	57
Literatuur	73
Bijlage A Mate van objectieve budgettering.....	75
Bijlage B Berekening budgetten.....	77
Bijlage C Leden klankbordgroep.....	79

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Sinds 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. Een belangrijk onderdeel van deze wet betreft de wijze waarop het budget dat beschikbaar is voor de bijstandslasten over de gemeenten wordt verdeeld. Voor kleinere gemeenten vindt deze verdeling plaats op basis van historische uitgaven, voor grotere gemeenten op basis van een objectief verdeelmodel. Met de VNG en de Tweede Kamer is afgesproken dat de kwaliteit van dit verdeelmodel in 2007 wordt geëvalueerd. De bureaus SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix (AEF) hebben in opdracht van het ministerie van SZW de evaluatie van het WWB-verdeelmodel uitgevoerd.

Bij de introductie van het objectief verdeelmodel zijn acht kwaliteitscriteria geformuleerd, die een centrale rol spelen bij deze evaluatie:

1. *Plausibiliteit van de verdeelkenmerken*: er bestaat een logisch verband tussen de verdeelkenmerken en de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van een gemeente.
2. *Plausibiliteit van de herverdeeffecten*: herverdeeffecten (verschillen tussen de objectief modelmatig berekende uitkeringslasten en de feitelijke bijstandsuitgaven) dienen plausibel te zijn.
3. *Omvang herverdeeffecten*: omvang herverdeeffecten moet ‘acceptabel’ zijn.
4. *Verdeling op basis van voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren*: uitgangspunt is om gemeenten te belonen die goed presteren (het bijstandsvolume reduceren). Verdeling op basis van bijstandsgerechtigden zou er bijvoorbeeld voor zorgen dat gemeenten die een hoge volumedaling realiseren, het jaar daarop een lager budget krijgen.
5. *Stabiliteit*: het is van belang dat het verdeelmodel redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten oplevert. Dit betekent dat veranderingen van herverdeeffecten van het ene op het andere jaar beperkt van omvang dienen te zijn.
6. *Actualiteit*: er wordt gebruik gemaakt van de meest recente data.
7. *Transparantie van het model*: de werking van het model is ook voor niet-ingewijden inzichtelijk en gemeenten zouden in principe in staat moeten zijn om hun eigen budgetten te berekenen. Dat betekent onder meer dat het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie.
8. *Bestand tegen gemeentelijke herindelingen*: de som van de budgetten op basis van individuele budgettering is gelijk aan het budget bij gezamenlijke budgettering.

Onderzoek

Het onderzoek naar de kwaliteit van het WWB-verdeelmodel kent de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe luidt het overall oordeel over de kwaliteit van het verdeelmodel in het licht van het doel van de WWB (een prikkel te bieden voor reductie van het bijstandsvolume) en de bij het verdeelmodel gehanteerde criteria?
- Geeft dit oordeel aanleiding tot (een) andere (weging van) criteria, wederom gelet op het doel van de WWB?
- Kan volstaan worden met verbeteringen van het verdeelmodel en zo ja welke?

De bovenstaande hoofdvragen worden vanuit drie perspectieven beantwoord:

- kwalitatief: een bestuurlijke beoordeling van de werking van het model (AEF);
- literatuurstudie: een beoordeling van de werking aan de hand van de bestaande literatuur over het model (SEO);
- kwantitatief: een econometrische evaluatie van de effectiviteit van het verdeelmodel (SEO).

De drie perspectieven zijn uitgewerkt in twee rapporten die zijn bijgevoegd.

Conclusies

Inleiding: bestuurlijk arrangement en WWB-verdeelmodel

De invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) gaat niet alleen gepaard met een objectief verdeelmodel, maar ook met een geheel nieuw bestuurlijk arrangement rond de financiering van bijstandsuitgaven en reïntegratietrajecten.

Onder het bestuurlijk arrangement van de WWB wordt vooral verstaan de 100% budgettering van bijstandslasten voor gemeenten, het zogenaamde I-deel, in combinatie met de vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij uitvoering van de bijstand. Voorheen (onder de Algemene Bijstandswet) konden gemeenten tot 2001 90% van de bijstandslasten declareren bij het Rijk. Tussen 2001 en 2003 was dit 75%.

Die budgettering is niet voor alle gemeenten hetzelfde. Voor kleinere gemeenten geschiedt de verdeling van budgetten op basis van historische uitgaven ("historisch model"). Voor grotere gemeenten op basis van een daartoe ontwikkeld objectief WWB-verdeelmodel. Tot slot is een "vangnet" ingesteld, waarbij gemeenten onder bepaalde voorwaarden een aanvullende uitkering kunnen krijgen voor tekorten boven de 10%.

In dit onderzoek (drie perspectieven) staat de rol van het objectief verdeelmodel centraal. Vanuit elk van deze perspectieven is een conclusie geformuleerd. In de afsluitende paragraaf worden deze conclusies met elkaar verbonden ten behoeve van te formuleren aanbevelingen.

Kwalitatief onderzoek: bestuurlijke beoordeling

Aan de hand van interviews met wethouders met sociale portefeuilles, een enquête onder kleinere gemeenten, een presentatie bij de VNG-commissie Werk & Inkomen en een bestuurlijke conferentie met een aantal wethouders en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een beeld gevormd van de bestuurlijke beoordeling van de werking van het objectief WWB-verdeelmodel in de praktijk. Op basis van het onderzoek komt AEF tot de volgende conclusies:

Geen nieuw verdeelmodel, maar focus op stabiliteit en plausibiliteit

Er is onder bestuurders overwegend geen behoefte aan een geheel nieuwe opzet of zeer ingrijpende herziening van het verdeelmodel. De verwachting is dat een alternatief model met eenzelfde type knelpunten, schommelingen en onvolmaaktheden zal kampen als het huidige model, alleen dan misschien voor andere categorieën gemeenten. De bestuurders pleiten voor het handhaven van het huidige model, maar wel dit model – waar mogelijk – beperkt aan te passen zodat het behouden van de huidige situatie niet betekent dat eventuele onrechtvaardige uitgangspunten gehandhaafd blijven. Daarbij gaat specifieke aandacht uit naar de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven, de plausibiliteit van de herverdeel-effecten en de stabiliteit van zowel het macrobudget als de uitkomsten van het model voor individuele gemeenten.

Verdeelmodel ondergeschikt aan bestuurlijk arrangement

Het bestuurlijk arrangement staat bij betrokkenen niet ter discussie. Het overgrote deel van de gesprekspartners is van mening dat het bestuurlijke arrangement (volledige budgettering) een grote invloed heeft gehad op de reductie van het bijstandsvolume. De WWB heeft gewerkt, zoals door Tweede Kamer en SZW voorzien c.q. berekend en zoals uit onderzoek is gebleken¹. Voor een goede werking van het bestuurlijk arrangement is een objectief verdeelmodel onmisbaar. Zo'n objectief verdeelmodel moet resulteren in een eerlijke verdeling van financiering van bijstandslasten, kan op zijn best de werking van het bestuurlijke arrangement ondersteunen, maar vormt geen doel in zichzelf. De gebruikte objectieve WWB-verdeelmodellen hebben volgens de bestuurders op zichzelf overigens nauwelijks invloed gehad op het hoofddoel van de WWB: reductie van het bijstandsvolume.

Objectiviteit staat niet ter discussie

De objectiviteit van het model is niet een van de hoogste geprioriteerde criteria onder de bestuurders, maar is wel een belangrijk gespreksonderwerp bij de ingewijden van ministeries en enkele instituties. Objectiviteit is voor alle ingewijden het uitgangspunt: in het objectieve verdeelmodel komen de onvermijdelijke uitgaven tot uitdrukking (dat kan verschillen met de feitelijke uitgaven). Dit past weer in de lijn van de bestuurders, die veel belang hechten aan de plausibiliteit van de herverdeeleffecten. Tekorten en overschotten moeten de prestaties van elke gemeente reflecteren: goed werkende gemeenten moeten worden beloond, slecht werkende gemeenten gestraft. Als de herverdeeleffecten in dat licht niet goed te verklaren zijn, kan de aandacht ook verschuiven naar de mate van objectiviteit van het model.

Uitkristalliseren van model moet samengaan met ruimhartig vangnet

De ex ante en ex post correcties in het model worden door bestuurders als te conservatief ervaren. Bestuurders beoordelen dat de tussentijdse schommelingen van de (verwachte) ontvangsten binnen een jaar en herverdeeleffecten een ruimhartigere regeling rechtvaardigen.

Literatuurstudie

Op basis van een studie van de beschikbare documenten en onderzoeken over het objectief verdeelmodel is de kwaliteit van het model beoordeeld. De afgelopen periode zijn er veel onderzoeken uitgevoerd naar de werking van het model. Door alle documenten naast elkaar te leggen, wordt inzicht verkregen in de kwalitatieve beoordeling van het model – door de verschillende onderzoeksbureaus – met name in het licht van de acht kwaliteitscriteria.

Beoordeling prestaties verdeelmodel

Uit de literatuurstudie volgt dat het model overwegend goed scoort op het kenmerk plausibiliteit van de verdeelkenmerken. Alleen Cebeon doet enkele suggesties om verdeelkenmerken te wijzigen of toe te voegen. De plausibiliteit van de herverdeeleffecten is volgens APE goed, maar dit wordt door Cebeon betwist. SEO plaatst kanttekeningen bij deze bevindingen van Cebeon.

¹ Bosslaar e.a., Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten: werkt de WWB?

De mate waarin de omvang van de herverdeeffecten bestuurlijk wordt geaccepteerd, krijgt invulling via de vaststelling, in overleg met VNG en parlement, van de ex-ante inperkingsgrenzen.

In de literatuur wordt weinig geschreven over het criterium transparantie. Actualiteit en stabiliteit zijn daarentegen wel twee prominente thema's. Het model is in de loop der jaren minder actueel geworden, ten faveure van de stabiliteit en van de mogelijkheid de definitieve budgetten eerder vast te stellen. Daarmee is de stabiliteit van het verdeelmodel toegenomen. Niettemin zal de toegenomen stabiliteit het belang van de plausibiliteit van de herverdeeffecten niet wegnemen.

Uit de literatuur volgt dat het model in de loop der jaren minder bestendig is geworden tegen gemeentelijke herindelingen. De voornaamste notie over de objectieve werking is dat de ex ante inperking de objectieve werking voor een aantal gemeenten fors dempt.

Modelmatig perspectief

Modeltechnisch gezien is een goed objectief verdeelmodel een model dat aansluit bij de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van gemeenten. Dat impliceert een model dat gemeenten beloont die relatief effectief beleid voeren en gemeenten bestraft die relatief ineffectief beleid voeren. De modelontwikkelaars zullen daarom in eerste instantie streven naar een optimalisatie van de plausibiliteit van de herverdeeffecten. Aangezien onbekend is wat per gemeente onvermijdelijke bijstandsuitgaven zijn wordt gestreefd het budget te verdelen aan de hand van objectieve verdeelkenmerken, waarbij impliciet wordt verondersteld dat het gemeentelijke bijstandsbeleid onafhankelijk is van deze verdeelkenmerken.

Bestuurlijk perspectief

Op Rijksniveau wordt in overleg met de VNG en het parlement een aantal belangrijke afwegingen gemaakt ten aanzien van de werking van het model. Een van de afwegingen heeft betrekking op de beslissing over de ex-ante inperking. Deze beïnvloedt de mate van objectiviteit van het verdeelmodel. Het is uiteindelijk een politieke beslissing die wordt gemaakt door de minister van SZW in nauw overleg met de VNG en de Tweede Kamer. Vanuit dit standpunt bezien weegt de trade-off tussen het criterium omvang herverdeeffecten en het criterium objectieve werking van het model het zwaarst. Vanwege de forse omvang van de herverdeeffecten bij toepassing van het objectief verdeelmodel heeft daarbij altijd sterk het accent gelegen op de plausibiliteit van die herverdeeffecten. Er is gezocht naar een verantwoorde balans tussen objectief verdelen en beheersen van financiële risico's voor gemeenten (instrumenten: ex ante aftopping en ex post voorziening van aanvullende uitkering). Daarbij speelt het criterium actualiteit een rol, hoe actuelere de gebruikte gegevens des te beter sluiten in principe de budgetten aan bij de onvermijdelijke bijstandsuitgaven in enig jaar. Echter de afgelopen jaren heeft stabiliteit in toenemende mate de voorkeur gekregen boven actualiteit.

Uit de literatuur kan geconcludeerd worden dat vier criteria sterk met elkaar samenhangen: het streven naar zo plausibel mogelijke herverdeeffecten gaat vaak samen met de plausibiliteit van de verdeelkenmerken, de actualiteit en met name objectiviteit.

Kwantitatief perspectief: discontinuïteitenanalyse

In het kwantitatieve onderzoek is het effect van de wijze waarop het budget wordt bepaald op het bijstandsvolume in de gemeenten geanalyseerd. De getoetste vraagstelling luidde: *leidt vergroting van het aandeel van het budget dat objectief bepaald is tot meer volumereductie?*

Op basis van de analyses kan het volgende geconcludeerd worden:

In de uitgevoerde analyses wordt in de gebruikte data een positief noch een negatief effect van het objectief verdeelmodel gevonden.

Dit suggereert dat de prikkelwerking die van de WWB uitgaat (voor de onderzochte gemeenten) niet zozeer vanuit het objectief verdeelmodel komt, maar eerder vanuit het gehele bestuurlijke arrangement rond de WWB. Van belang is overigens ook dat er geen perverse prikkels van het objectief verdeelmodel uitgaan. Enkele oorzaken van het – vooralsnog – uitblijven van bedoelde prikkelwerking:

- het gehele bestuurlijke arrangement rond de WWB kan zo'n grote verandering zijn geweest, dat daarbij vergeleken het effect van specifiek het objectief verdeelmodel in de beginperiode klein was
- de geanalyseerde periode loopt tot en met 2006. De objectieve verdeling is pas in 2006 (voor de grotere gemeenten) ten volle toegepast.
- het verdeelmodel is de afgelopen jaren veelvuldig bijgesteld. Van de gemeenten die in de voorbije jaren maximaal objectief gebudgetteerd werden, maakten alleen de relatief kleine gemeenten (25.000-75.000 inwoners) deel uit van de dataset. Mogelijkerwijs heeft het verdeelmodel wel effect gesorteerd in grotere gemeenten. Op basis van de discontinuïteitenanalyse kunnen daar echter geen uitspraken over worden gedaan.

In medische termen: zowel de dosis als de samenstelling van het medicijn is aan fluctuatie onderhevig geweest, iets wat de werking ervan mogelijkerwijs heeft belemmerd. Het is niet uitgesloten dat er een effect wordt gesignaleerd als het model is gestabiliseerd.

Conclusie

Zowel in de literatuur als door bestuurders wordt het bestuurlijk arrangement geroemd. De Wet Werk en Bijstand werkt bovenal door de intrede van volledige budgettering en daarmee eigen risicodragerschap. Over het algemeen kennen de bestuurders een dienende rol toe aan het objectief verdeelmodel: het model is noodzakelijk voor en hoort dienstbaar te zijn aan het goed functioneren van het bestuurlijk arrangement.

Uit het onderzoek kan niet direct een positieve of negatieve prikkelwerking van het objectieve verdeelmodel van de Wet Werk en Bijstand worden afgeleid. Zowel de kwantitatieve analyse als het bestuurlijke oordeel wijzen in deze richting. De verwachting is dat in de loop der jaren – als het model in een stabiel vaarwater is gekomen – het effect van het model beter te meten is.

De belangrijkste criteria voor de beoordeling van het objectieve verdeelmodel zijn de criteria plausibiliteit van de herverdeeleffecten en stabiliteit, boven alle andere criteria. Als het model goed scoort op met name deze twee criteria dan heeft dit de beste uitwerking op de effectiviteit

van het bestuurlijke arrangement. Bij plausibiliteit van de herverdeeleffecten gaat het hoofdzakelijk over de uitlegbaarheid van de effecten die volgens enkele – vooral nadeel – gemeenten ontbreekt. Vooral gemeenten die een dienst hebben die bij de best presterende diensten van Nederland behoren, zouden niet binnen de groep nadeelgemeenten moeten voorkomen. Onzekerheid over de plausibiliteit leidt tot een bestuurlijke correctie van de uitkomsten (de ex ante aftopping).

Bestuurders benadrukken ook in toenemende mate het belang van stabiliteit. Het criterium stabiliteit heeft zowel betrekking op het verdeelmodel als het macrobudget. De voortdurend tussentijdse aanpassingen – waarvan de oorzaak vaak onduidelijk is – leidt tot te veel uitvoerings- en bestuurlijke onrust. Recente wijzigingen hebben daar al in voorzien. Dat het model een objectief karakter moet hebben, staat niet ter discussie. Zowel ingewijden van ministeries, VNG en Divosa als de gemeentelijke bestuurders zelf vinden het van belang dat het model gebaseerd is op niet door individuele gemeenten beïnvloedbare factoren.

Aanbevelingen

De bestuurlijke beoordeling in combinatie met het literatuuronderzoek en de kwantitatieve analyse laten zien dat er nog geen consensus is dat het verdeelmodel optimaal werkt. Er is een aantal kritiekpunten die aandacht behoeven om voldoende vertrouwen te behouden in de werking van het model zodat het bestuurlijk arrangement ten volle kan functioneren.

SEO en AEF adviseren het huidige model te handhaven en niet op zoek te gaan naar een nieuw alternatief model. Het huidige model is nog relatief jong (volledige implementatie in 2006 en met name tot 2006 relatief veel veranderingen in gehanteerde verdeelkenmerken). Het model moet de kans krijgen om zichzelf te bewijzen en te ontwikkelen. Nieuwe onderzoeken zullen het model slechts marginaal verbeteren en een alternatief model zal alleen maar leiden tot nieuwe herverdeeleffecten, onrust en discussies. Dat leidt de aandacht af. Volgens AEF en SEO is het nu van belang om de focus te verleggen naar het optimaal functioneren van het bestuurlijk arrangement.

Om het bestuurlijk arrangement optimaal tot zijn recht te laten komen, zal een aantal ongemakken van het model opgelost moeten worden. AEF en SEO adviseren om deze oplossingen niet per definitie te zoeken in de modelmatige sfeer, maar (bovenal) bestuurders een aantal handvatten te bieden om (inzicht in) de stabiliteit van het model en de plausibiliteit van de herverdeeleffecten te vergroten.

Stabiliteit

De gemeentelijke budgetten kenden met name in de periode 2004 tot en met 2006 zowel van jaar op jaar als binnen het jaar forse fluctuaties. Weliswaar vloeiden die voort uit de gehanteerde systematiek (regelmatige aanpassing van macrobudget, ingroei van historische verdeling naar objectieve verdeling, onderhoudstraject verdeelmodel), maar dit heeft het vertrouwen in de kwaliteit van het verdeelmodel geen goed gedaan.

De stabiliteit is het afgelopen jaar sterk verbeterd: bij de gefaseerde invoering naar 100% objectieve budgettering waren er veel meer schommelingen dan nu het geval is. Het ministerie van SZW is inmiddels tegemoet gekomen aan de wens voor meer stabiliteit en heeft medio 2007 een bestuursakkoord afgesloten waarin is afgesproken dat het inkomensdeel (macro)meerjarig wordt vastgezet. Dat betekent dat een volumedaling (binnen de bandbreedte) in jaar t niet zal leiden tot afroming in jaar $t+1$. Daarnaast wordt de verdeling van het macrobudget over gemeenten al in september $t-1$ vastgelegd en gedurende het uitvoeringsjaar niet meer aangepast. Met deze maatregelen is SZW tegemoet gekomen aan de wens van de bestuurders om meer stabiliteit.

De wijzigingen in de verdeelmaatstaven van het objectief verdeelmodel zijn sinds 2006 beperkt gebleven. Echter het blijft van belang om gemeenten tijdig, uitgebreid en individueel inzicht te geven in de uitkomsten van het model. Om frustratie in gemeentelijke kring te voorkomen is het essentieel dat SZW periodiek en uitgebreid communiceert over de ontwikkelingen in het model,

de verklaringen voor de verschillende budgettaire gevolgen voor gemeenten en de (toekomstige) gevolgen van de macro-economische omstandigheden.

Plausibiliteit van de herverdeeleffecten

SEO en AEF adviseren de komende periode te focussen op het verbeteren van de plausibiliteit van de herverdeeleffecten. De nadruk zal daarbij moeten liggen op de verklaring van de ongewenste herverdeeleffecten. Dat zal niet (alleen) modelmatig opgelost kunnen worden.

De belangrijkste modeltechnische aanpassing die AEF en SEO adviseren is een onderzoek naar nieuwe economische regio's. Uit onderzoek en ervaring in andere projecten blijkt dat de COROP-indeling niet altijd actueel is, terwijl die wel effect heeft op uitkomsten. De COROP-indeling is een belangrijke invalshoek voor bepaalde maatstaven in het huidige WWB-verdeelmodel. Een onderzoek naar nieuwe economische regio's zal moeten leiden naar een maatstaf die dient ter vervanging van de huidige COROP-maatstaven.

AEF en SEO adviseren om de vergroting van het vertrouwen in de plausibiliteit van het model te realiseren door het toepassen van een verscherpte toetsing, welke kan lijken op de toetsing zoals bij artikel 12 van het Gemeentefond. Een dergelijke toetsing kan de basis bieden voor de wens van bestuurders om te komen tot een ruimhartiger ex post beleid. Zomaar een ruimhartiger vangnet – zonder dat duidelijk wordt gemaakt waar de nadelige effecten aan te wijten zijn – is volgens AEF en SEO niet gepast. Een ruimere regeling dient samen te gaan met een verscherpte toetsing. Met een verscherpte toetsing kan ook de vraag beantwoord worden of een tekort samenhangt met gemeentelijke prestaties en/of het gevolg is van verdeelfouten.

Verscherpte toetsing conform Artikel 12 Gemeentefonds

In de huidige situatie kunnen gemeenten met een ex post tekort van meer dan 10%, een verzoek voor aanvullende middelen indienen bij de Toetsingscommissie WWB. In de huidige situatie blijft de analyse van de Toetsingscommissie beperkt tot een zeer gelimiteerd aantal objectieve criteria. Hierdoor ontstaat het risico dat een deel van de verklaring van het tekort niet boven water komt. Hiaten in beleid en uitvoering of hiaten in het model als gevolg van regiospecifieke omstandigheden zijn nu geen onderdeel van de toetsing.

SEO en AEF adviseren om de wens van de bestuurders om het vangnet te verruimen samen te laten gaan met een verscherpte toetsing “à la de artikel 12 toets van het Gemeentefonds”. Als gemeenten gebruik willen maken van de mogelijkheden van het vangnet, dan zullen ze ook volledige openheid moeten bieden over de wijze waarop nu invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de WWB om zo te voorkomen dat slecht beleid beloofd wordt.

De hoogte van een verruimde vangnetregeling moet in zijn ontwikkeling worden gezien. Het ligt voor de hand om bij de start van de verscherpte toetsing een ruime regeling te treffen. Periodieke evaluatie en daarmee eventuele herziening van de regeling ligt voor de hand: de verwachting is dat in de loop van de tijd het model verbetert waardoor een ruimhartige vangnetregeling minder noodzakelijk is en de marges rond de uitkomsten van het WWB-verdeelmodel kunnen slinken.

Een beleidstoets maakt onlosmakelijk deel uit van een herziene vangnetdiscussie voor problemen, die het verdeelmodel niet blijkt op te lossen. In navolging van artikel 12-steun zou dat gepaard moeten gaan met geborgde goede prestaties van het betrokken apparaat. Daar waar

het apparaat jaar in jaar uit goed blijkt te scoren, maar waarbij de gemeente nog steeds slecht uit het verdeelmodel komt vanwege unieke omstandigheden, zullen meerjarige maatwerk oplossingen gezocht moeten worden om een “jaarlijks terugkerend artikel 12-circus” te voorkomen.

Samenvatting uitwerking verscherpte toetsing

Overwegingen:

- bestuurlijke wens ten aanzien van verruiming vangnet koppelen aan verscherpte toetsing;
- huidige analyse toetsingscommissie blijft beperkt tot klein aantal criteria, waardoor verklaring te kort onvoldoende is.

Verscherpte toetsing met als resultaat inzicht in:

- eventuele verdeelfouten in het model als gevolg van ontbreken maatstaven of regiospecifieke omstandigheden;
- doeltreffendheid van het beleid van gemeente(n).

Consequenties gemeenten:

- gemeenten zullen bij aanvraag om aanvulling op budget een strenge toets – net als bij artikel 12 Gemeentefonds – moeten doorstaan;
- legitimatie: saneringsbijdrage wordt gefinancierd uit macrobudget van alle gemeenten

Implementatie, formuleren van:

- criteria waaraan gemeenten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor verruimde vangnet
- criteria waarop gemeenten getoetst worden
- criteria waaraan toetsingscommissie moet voldoen.

Andersson Elffers Felix

Op zoek naar de juiste prikkels

Bestuurlijke evaluatie verdeelmodel WWB

Utrecht, 18 februari 2008

GS22/rapport/001_def

Inhoud

1 Inleiding 3

- 1.1 Nieuw arrangement voor bijstandsverlening 3
- 1.2 Opdracht 3
- 1.3 Uitvoering 3
- 1.4 Leeswijzer 4

2 Bestuurlijk oordeel objectief verdeelmodel 5

- 2.1 Werking verdeelmodel 5
- 2.2 Kwaliteitscriteria 6
 - 2.2.1 Plausibiliteit van de verdeelkenmerken 7
 - 2.2.2 Plausibiliteit van de herverdeeeffecten 8
 - 2.2.3 Stabiliteit 9
 - 2.2.4 Transparantie en actualiteit 9
 - 2.2.5 Omvang herverdeeeffecten 9
 - 2.2.6 Objectiviteit 10
 - 2.2.7 Gemeentelijke herinrichting 10
- 2.3 Toekomstbestendigheid van het model 10
- 2.4 Conclusie 11

3 Opgaven volgens AEF 13

- 3.1 Bestuurlijke doelmatigheid 13
- 3.2 Bestuurlijke uitlegbaarheid 13
- 3.3 Bestuurlijke tevredenheid 13
- 3.4 Bestuurlijke druk 14
- 3.5 Nuancering Cebeon-rapportage 14

4 Aanbevelingen en overwegingen 16

- 4.1 Bestuurlijke ongemakken: Maatwerk 16
- 4.2 Op weg naar stabiliteit 17
- 4.3 Uitbreiding arrangement: verruiming vangnet, verscherpen condities 18
 - 4.3.1 Verscherpte toetsing à la artikel 12 19

Bijlagen 21

Bijlage 1 Gesprekspartners 22

Bijlage 2 Enquête Evaluatie verdeelmodel WWB 23

Bijlage 3 Respondenten enquête 25

Bijlage 4 Deelnemers bestuurlijke conferentie d.d. 23 januari 2008 26

Bijlage 5 Korte impressie bestuurlijke conferentie 28

1 Inleiding

1.1 Nieuw arrangement voor bijstandsverlening

De Wet Werk en Bijstand is nu ruim 3,5 jaar van kracht. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat deze wet binnen 4 jaar wordt geëvalueerd¹, waarbij in ieder geval gekeken zal worden naar doeltreffendheid van de wet en de effecten in de praktijk. Verder is met de VNG in het Bestuursakkoord afgesproken om naast de evaluatie van de WWB ook het verdeelmodel te evalueren. Met de invoering van de nieuwe wet per 1 januari 2004 dragen gemeenten op een andere manier dan voorheen het risico voor bijstandsuitgaven en inkomenssteun. Vóór 2004 konden gemeenten 75% van de bijstandsuitgaven declareren bij het Rijk. Sinds de invoering op 1 januari 2004 dragen gemeenten volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand. Met de invoering van de WWB hebben de gemeenten de beschikking gekregen over twee budgetten:

- inkomensdeel: op basis van een verdeelmodel ontvangen de gemeenten een budget waaruit zij de bijstandsuitkeringen volledig moeten betalen
- werkdeel: gemeenten ontvangen een budget voor de financiering van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van WWB-uitkeringgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een ANW-uitkering.

1.2 Opdracht

AEF en SEO hebben in gezamenlijkheid en in opdracht van het ministerie van SZW een evaluatie naar het verdeelmodel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) uitgevoerd. Het onderzoek gaat uitsluitend over het inkomensdeel dat met behulp van het objectieve verdeelmodel wordt verdeeld over de grotere (40.000+ in 2004 en 2005 en 30.000+ in 2006) gemeenten. Het onderzoek beantwoordt de volgende twee hoofdvragen:

- a Hoe luidt het overall oordeel over de kwaliteit van het verdeelmodel in het licht van het doel van de WWB (zijnde een prikkel bieden voor reductie van het bijstandsvolume) en de bij het verdeelmodel gehanteerde kwaliteitscriteria?
- b Geeft dit oordeel aanleiding tot (een) andere (weging van) kwaliteitscriteria, gelet op het doel van de WWB?

De bovenstaande hoofdvragen worden vanuit drie perspectieven beantwoord:

- kwantitatief: een econometrische evaluatie van de effectiviteit van het verdeelmodel
- kwalitatief: een bestuurlijke beoordeling van de werking van het model
- literatuurstudie: een beoordeling van de werking aan de hand van de bestaande literatuur over het model.

SEO doet verslag van het kwantitatieve onderzoek en de literatuurstudie.

1.3 Uitvoering

In deze rapportage doet AEF verslag van het tweede perspectief: de bestuurlijke toetsing. Wat is het bestuurlijke oordeel over (1) de nieuwe relatie tussen rijk en gemeenten en (2) de uitkomsten van de verdeling van de beschikbare middelen over de gemeenten.

¹ Zie eindrapport Mecano.

Daarvoor zijn de volgende activiteiten ondernomen:

1 Interviews: er is een groot aantal gesprekken gevoerd met ingewijden in het veld.

- In overleg met de leden van de klankbordgroep is een aantal gemeenten geselecteerd. De selectie representeert de diversiteit: kleine en grote gemeenten en zogenoemde nadeel- en voordeelgemeenten. Er zijn gesprekken gevoerd met wethouders Sociale Zaken en Financiën, vaak vergezeld door de medewerkers van de sociale dienst.
- Alle gesprekken zijn gevoerd vanuit de bestuurlijke invalshoek. Echter er is niet alleen gesproken met bestuurders. Er zijn ook gesprekken gevoerd met ingewijden van departementen (BZK, SZW, Financiën), Raad voor de Financiële Verhoudingen, Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Toetsingscommissie WWB.

In de gesprekken stonden de volgende onderwerpen centraal:

- 1 bijdrage van het verdeelmodel aan het doel volumereductie (verhouding bestuurlijk arrangement versus rol verdeelmodel)
- 2 rangschikking van kwaliteitscriteria vanuit bestuurlijke invalshoek
- 3 bestuurlijk beoordeling toekomstbestendigheid verdeelmodel, verder onderverdeeld in vragen naar de behoefte aan een ander model, een (grondige of lichte) aanpassing model of het handhaven van het huidige model.

2 Enquête: onder 30.000+ gemeenten

Onder ruim 100 gemeenten is een enquête uitgezet met de vraag om het verdeelmodel bestuurlijk te beoordelen aan de hand van 8 kwaliteitscriteria die zijn geformuleerd bij de totstandkoming van de WWB. Deze criteria hebben invloed gehad op de totstandkoming van het verdeelmodel. In de enquête is gevraagd om de rangorde van de 8 kwaliteitscriteria aan te geven: welke criteria hebben prioriteit en welke minder.

Op deze wijze is inzicht gekregen in de ervaringen van een groot aantal bestuurders met de werking van het objectief verdeelmodel.

3 Presentatie bijeenkomst VNG-commissie Werk & Inkomen

Op 17 januari 2008 heeft AEF een presentatie verzorgd tijdens de commissievergadering Werk & Inkomen van de VNG. Op deze bijeenkomst zijn de voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Na afloop van de presentatie heeft er een korte discussie plaatsgevonden.

4 Bestuurlijke conferentie

Op 23 januari 2008 is in aanwezigheid van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een bestuurlijke conferentie georganiseerd met enkele wethouders (zie bijlage 4), hun ambtelijke ondersteuning en een vertegenwoordiging van de leden van de klankbordgroep. Ter voorbereiding op deze bijeenkomst hebben alle deelnemers een presentatie ontvangen met daarin een korte uiteenzetting van bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Tijdens de bestuurlijke conferentie is onder leiding van AEF aan de hand van een zestal stellingen (zie bijlage 5) een discussie gevoerd met de aanwezige wethouders.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen uit de gesprekken weergegeven: wat is het bestuurlijke oordeel over de werking van het verdeelmodel, is het model toekomstbestendig en bij welke kwaliteitscriteria liggen het primaat. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen door AEF geanalyseerd en gewogen. In hoofdstuk 4 presenteert AEF enkele scenario's en mogelijke vervolgstappen.

2 Bestuurlijk oordeel objectief verdeelmodel

Het huidige verdeelmodel is opgebouwd uit 14 objectieve verdeelmaatstaven (o.a. lage inkomens, eenouderhuishoudens, allochtonen, laagopgeleiden, huurwoningen). Deze maatstaven zijn omgevingskenmerken die een relatie hebben met bijstandsuitgaven in een gemeente. Door de methodiek van regressieanalyse kan een koppeling worden gelegd tussen maatstaven en uitgaven: wat zou de omvang van de bijstandsuitgaven moeten zijn, gezien de kenmerken van de omgeving. Er is gekozen voor een objectief verdeelmodel¹ om, onder andere:

- te voorkomen dat (bij de start van de WWB) goed beleid of goede uitvoering wordt bestraft en slecht presteren wordt beloond
- te vermijden dat het volume van de toe te kennen budgetten door de gemeenten zelf beïnvloed kan worden.

In gesprekken met bestuurders kwamen vooral de volgende drie onderwerpen naar voren:

- beoordeling van de werking van het verdeelmodel in relatie tot het doel volumereductie
- prioritering van de kwaliteitscriteria
- toekomstbestendigheid van het model.

In dit hoofdstuk komen uitsluitend de bestuurders aan het woord: in grote lijnen wordt hun beoordeling - langs bovenstaande onderwerpen - weergegeven. De wegging van AEF van deze beoordeling vindt plaats in hoofdstuk 3.

2.1 Werking verdeelmodel

In de gesprekken is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het verdeelmodel (onderwerp van dit onderzoek) en het bestuurlijk arrangement. Onder het bestuurlijk arrangement wordt verstaan het volledige eigen risicodragerschap van de gemeenten. Het objectieve verdeelmodel is het model waarmee het macrobudget over de gemeenten wordt verdeeld².

Bestuurlijk arrangement

De bestuurders zijn unaniem positief over de werking van het arrangement. Vooral de grotere eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid, de financiële prikkel en het onderscheid tussen het werkdeel en inkomensdeel worden geprezen. Het gevolg is dat gemeenten streven naar een grotere effectiviteit van hun sociale dienst, maatregelen treffen die instroombeperkend en uitstroombevorderend zijn en een scherpere afweging maken bij de inkoop van reïntegratietrajecten. Er is bij de bestuurders dan ook geen twijfel: de prikkelwerking die van het bestuurlijk arrangement uitgaat heeft een overtuigend effect op de volumereductie.

¹ Een andere mogelijkheid is een declaratiesystematiek of verdelen op basis van historische gegevens. Beide systemen dragen het risico in zich dat slecht beleid beloond wordt.

² In de verhouding bestuurlijk arrangement versus verdeelmodel geldt dat het bestuurlijke arrangement niet zou kunnen werken zonder een bepaalde vorm van verdelen. Het arrangement maakt het model noodzakelijk.

Verdeelmodel

Over het verdeelmodel zijn de meningen minder unaniem. Voor de gesprekspartners is het in elk geval duidelijk dat een bepaalde vorm van objectief verdelen in de Nederlandse bestuurlijke verhouding noodzakelijk is voor een goede werking van het bestuurlijk arrangement (geen verdeling op basis van willekeur of beloning van slechte prestaties). Over het algemeen wordt beoordeeld dat de werking van het verdeelmodel ondergeschikt is aan de werking van het bestuurlijk arrangement.

De meeste bestuurders zijn van mening dat er in hun beleving geen duidelijke of juiste prikkelwerking van het model uit gaat. De gedachte dat bestuurders streven naar een reductie van het bijstandsvolume zodat ze meer aansluiten bij de omvang van het bijstandsvolume dat past bij de kenmerken van de gemeente waarin ze bestuurder zijn, wordt niet bevestigd. De uitkomsten van het verdeelmodel worden wel in het licht geplaatst van de omgevingskenmerken van de gemeente. Echter niet als prikkel voor reductie maar veel meer als verklaring van de omvang: waarom ontvangt een gemeente meer of minder dan de daadwerkelijke uitgaven. Het net uitgebrachte Cebeon-rapport en alle berichten er omheen zijn veelvuldig aangevoerd als illustratie voor de bestuurlijk gevoelde mankementen.

Overall beoordelen de bestuurders dat er nauwelijks sprake van een relatie tussen het doel van de nieuwe WWB (volumereductie) en het objectief verdeelmodel. Voor hen staat het bestuurlijke arrangement gelijk aan prikkelwerking en het verdeelmodel is voor de werking van het arrangement een noodzakelijke voorwaarde. Als er al sprake zou zijn van prikkelwerking van het model, dan wordt dit volgens hen sterk vertroebeld door de herverdeeleeffecten.

2.2 Kwaliteitscriteria

Voor de beoordeling van het objectief verdeelmodel zijn in het verleden, in nauw overleg met betrokken partijen, acht kwaliteitscriteria geformuleerd:

<i>Kwaliteitscriteria</i>	<i>Toelichting kwaliteitscriteria</i>
Plausibiliteit van verdeelkenmerken	In hoeverre hebben de gehanteerde verdeelmaatstaven in het verdeelmodel een logisch verband met de relatieve omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten?
Plausibiliteit van herverdeeleeffecten	In hoeverre zijn de verschillen tussen de objectief modelmatige berekende uitkeringslasten en de feitelijke bijstandsuitgaven logisch te verklaren?
Omvang van de herverdeeleeffecten	In hoeverre is de omvang van herverdeeleeffecten acceptabel?
Verdeling op basis van door gemeenten niet-beïnvloedbare factoren	In hoeverre is het verdeelmodel een prikkel voor reductie van bijstandsuitgaven?
Stabiliteit van het model	In hoeverre zijn de uitkomsten van het verdeelmodel redelijk voorspelbaar?
Actualiteit van het model	In hoeverre maakt het verdeelmodel gebruik van meest recente gegevens?
Transparantie van het model	In hoeverre is uw gemeente in staat eigen budgetten te berekenen? In hoeverre is het model gebaseerd op openbare en betrouwbare beleidsinformatie?
Bestendigheid t.a.v. gemeentelijke herindelingen	In hoeverre de budgetten voor en na een gemeentelijke herindeling niet sterk van elkaar afwijken?

Deze criteria zijn aan de bestuurders voorgelegd (zowel tijdens de gesprekken als in enquêtevorm) met het verzoek om deze te rangschikken naar prioriteit: welke criteria zijn het belangrijkste in het licht van de beoordeling van het verdeelmodel. De volgorde ziet er als volgt uit:

<i>Prioriteit</i>
Plausibiliteit van de verdeelkenmerken
Plausibiliteit van de herverdeeleeffecten
Stabiliteit
<i>Middenmoot</i>
Transparantie van het model
Omvang van de herverdeeleeffecten
Actualiteit van het model
Verdeling op basis van door gemeenten niet-beïnvloedbare factoren
<i>Minste prioriteit</i>
Bestendigheid ten aanzien van gemeentelijke herindelingen

Uit de gesprekken en uit de enquête volgt dat de plausibiliteit van de verdeelkenmerken en herverdeeleeffecten samen met het criterium stabiliteit voor de bestuurders de belangrijkste criteria zijn. Deze criteria worden het meest genoemd.

Daarna volgen de criteria die ondergeschikt zijn aan de bovenste drie criteria, maar nog wel regelmatig genoemd worden. De criteria transparantie en de omvang van de herverdeeleeffecten worden door de bestuurders herhaaldelijk gekoppeld aan het criterium plausibiliteit van de herverdeeleeffecten. Als de plausibiliteit van de herverdeeleeffecten duidelijk is, dan zijn naar de beoordeling van de bestuurders de criteria transparantie en de omvang van de herverdeeleeffecten minder van belang.

Het criterium bestendigheid ten aanzien van gemeentelijke herindelingen volgt steevast op de laatste plaats.

Hieronder wordt het oordeel van de bestuurders over de belangrijkste criteria kort weergegeven.

2.2.1 Plausibiliteit van de verdeelkenmerken

Specifiek

De verdeelmaatstaven die nu worden gebruikt als basis voor het objectieve verdeelmodel worden over het algemeen wel plausibel gevonden door de bestuurders. Bij elke maatstaf weten de bestuurders wel een verband met de bijstandsuitgaven aan te geven. Echter de maatstaven zijn volgens hen onvoldoende specifiek en niet compleet. Specifieke regionale kenmerken (zoals kenmerken in relatie tot een asielzoekerscentrum, voormalige mijnstreek, studentenstad, scherpere definiëring centrumfunctie) hebben volgens de bestuurders wel degelijk een effect op het bijstandsvolume. Toch komen deze volgens hen nu niet of onvoldoende tot uitdrukking in het verdeelmodel, waardoor de betrokken gemeente te laag scoort. Veelvuldig passeren ook de door Cebeon bepleite aanpassingen aan verdeelkenmerken de revue. Het effect van deze aanpassingen op de totale verdeling is bij de bestuurders niet bekend.

Zwaarte

De verdeelmaatstaven (en daarmee het verdeelmodel) houden volgens de bestuurders onvoldoende rekening met de zwaarte van het bestand. Bij de start van de WWB waren er verschillende gradaties van cliënten: fase 1 tot fase 4. Deze gradaties zijn losgelaten. Het is nu aan de gemeenten zelf om het W-deel zo te besteden dat ook de voormalig fase 4 cliënten uit de bijstand stromen. Enkele bestuurders geven aan dat ze een groter zogenaamd “granieten”¹ bestand hebben dan andere gemeenten. Hierdoor veronderstellen zij dat volumereductie zeer moeilijk is en de kosten hoger zijn dan de resultaten van het verdeelmodel. De omvang van het granieten bestand hangt volgens hen (voor een deel) samen met regiospecifieke kenmerken.

Weging

De weging van de huidige maatstaven in het model zijn voor de bestuurders onvoldoende helder: op welke wijze wordt bepaald dat bijvoorbeeld de maatstaf allochtonen een groter effect heeft op het bijstandsvolume dan bijvoorbeeld regionaal cliëntenpotentieel of vice versa.

De Cebeonrapportage is goed ontvangen bij de bestuurders. Velen beschouwen het rapport als een bevestiging van de juistheid van hun bestuurlijke intuïtie, dat er iets in het verdeelmodel niet klopt.

Vooraf de notie dat de verklarende kracht van het model - vooral ten aanzien van de herverdeeleeffecten - laag is, bevestigt hen in hun oordeel dat de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven onvoldoende is. Enkele bestuurders pleiten ervoor om het model aan te passen aan de nieuwe bevindingen zodat de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven wordt vergroot en dat er een groter verband is tussen werkelijke uitgaven en uitkomsten van het model.

2.2.2 Plausibiliteit van de herverdeeleeffecten

Uitlegbaarheid

De bestuurders geven aan dat het vaak onnavolgbaar is waarom een gemeente een nadeel- of voordeelgemeente is. De (soms grote) discrepantie tussen de uitkomsten van het model en de daadwerkelijke uitgaven zijn voor veel bestuurders niet te verklaren. De uitlegbaarheid van de herverdeeleeffecten is voor de bestuurders belangrijker dan de uiteindelijke omvang. Als zij kunnen uitleggen waarom er een nadelig effect optreedt voor hun gemeente, dan is de omvang vaak een logisch gevolg. Echter als de uitlegbaarheid ontbreekt, dan gaat op dat moment ook de omvang meetellen. Dat laatste geldt volgens de bestuurders bovenal als de uitkomsten binnen een jaar nogal variëren voor een gemeente, zowel in termen van minder budget als omslag van voor- naar nadeelgemeente (zie ook vervolg).

(Contra)productiviteit

Een enkele bestuurder geeft aan dat de positie van een nadeelgemeente ook een contraproductief effect op de prikkelwerking kan hebben. Het risico is aanwezig dat de schuldvraag van de tekorten op het bijstandsbudget buiten de gemeente zelf geplaatst wordt. De discussies in Raad en College gaan niet over de mogelijkheden van volumereductie maar over de nadelen van het verdeelmodel. Daarmee vervalt volgens de bestuurders per definitie de mogelijkheden om het verdeelmodel intern in te zetten als sturingsinstrument voor de prestaties van het apparaat, aangezien het model volgens hen – vergelijkenderwijs - geen realistisch beeld geeft van de omvang van het noodzakelijke budget voor het I-deel.

¹ Een cliëntenbestand dat bestaat uit een grote groep cliënten die zeer moeilijk uitstromen.

Aan de andere kant zijn er ook voorbeelden ter sprake gekomen waarin het zijn van een nadeelgemeente ertoe heeft geleid dat voorgenomen verbetermaatregelen eerder dan gepland geïmplementeerd werden.

2.2.3 Stabiliteit

Schommelingen

De WWB is per 1 januari 2004 ingevoerd. De bestuurders geven aan dat gedurende deze periode het verdeelmodel voortdurend is aangepast. Ook al bestaat het model al vier jaar het model is volgens hen voortdurend in ontwikkeling en beweging. De bestuurders geven aan dat het zeer lastig is om te anticiperen op uitkomsten. De verschillen tussen de berekeningen aan het begin van het jaar en de uiteindelijke ontvangst worden als veel te groot ervaren. Daarbij kan het gebeuren dat er in het begin van het jaar nog rekening gehouden wordt met een voordeel terwijl bij de uiteindelijke uitkering blijkt dat er bij nader inzien sprake is van een nadeel.

Oorzaken tussentijdse aanpassingen

De bestuurders geven aan dat de reden van de tussentijdse schommelingen en correcties voor hen niet duidelijk zijn. Het is volgens hen vaak een uitruil tussen:

- de macro ontwikkelingen, of
- de veranderingen aan het model of
- wijzigingen in de waarden voor een gemeente van verdeelmaatstaven.

Welke van de bovenstaande drie elementen uiteindelijk leiden tot een wijziging van het budget voor het I-deel voor een bepaald jaar is voor hen vaak niet helder. Het is voor bestuurders en ambtelijke toppen daardoor onvoorspelbaar welke ontwikkelingen en kenmerken invloed hebben op de toekomstige omvang van het budget. Enkele bestuurders geven aan dat deze onvoorspelbaarheid geregeld leidt tot een discontinuïteit in de gemeentelijke financiële huishouding en hebben daarmee invloed op bestuurlijke keuzes met meerjarige financiële gevolgen.

2.2.4 Transparantie en actualiteit

Actualiteit wordt door de bestuurders minder belangrijk gevonden dan stabiliteit. De laatste nieuwe (economische) ontwikkelingen hoeven voor hen niet op elk moment in het model verwerkt te worden als dit ten koste gaat van de stabiliteit. Echter dit geldt niet voor gemeenten die een meer dan gemiddelde groei doormaken - zoals Almere. Hiervoor geldt dat actualiteit een cruciaal criterium is, waarbij de ex ante aftopping aan de bovenkant (voor groeigemeenten) nog eens een extra nadeleffect kan veroorzaken.

Overwegend geven de bestuurders een lichte voorkeur aan transparantie boven actualiteit: uitlegbaarheid en uitrekenbaarheid (mogelijkheden om te anticiperen op de ontwikkelingen) worden belangrijker gevonden dan de laatste nieuwe aanpassingen in het model. Daarbij is wel regelmatig vermeld dat het standpunt van macro-economische stabiliteit - onder de huidige economische omstandigheden - makkelijker is in te nemen dan op het moment dat het economische tij keert. Op dat moment wordt actualiteit belangrijker vanwege de verwachte volumegroei en de daarmee verband houdende financiële (organisatorische) knelpunten.

2.2.5 Omvang herverdeeffecten

De bestuurders geven aan dat de acceptatie van de omvang van de herverdeeffecten een rechtevenredig verband hebben met de uitlegbaarheid van de herverdeeffecten. Als de herverdeeffecten te verklaren zijn, dan doet de omvang (tot een bepaalde hoogte) er voor hen minder toe.

2.2.6 Objectiviteit

Het belang van een objectief verdeelmodel wordt wisselend beoordeeld. Er zijn een paar bestuurders die hier veel belang aan hechten om te voorkomen dat voormalig slecht presteren beloond wordt. Echter naarmate het model langer bestaat, lijkt het belang van objectiviteit af te nemen.

Tijdens het onderzoek is bovenal de bestuurlijke beoordeling gewogen. Er zijn echter ook enkele ingewijden van ministeries en betrokken instanties gehoord. In tegenstelling tot de bestuurders is de mate van objectiviteit een belangrijk onderwerp bij de betrokken ambtenaren. De gesprekspartners van zowel de ministeries als van de VNG en de Raad voor de Financiële Verhoudingen vinden objectiviteit van groot belang. Daarbij geven de ingewijden van de VNG, Raad voor de Financiële Verhoudingen aan dat ze het objectieve model het liefst gepaard zien gaan met kostenoriëntatie.

2.2.7 Gemeentelijke herinrichting

Dit criterium eindigt steevast op de laatste plaats. Het risico bestaat dat uitsluitend bestuurders zonder ervaring met gemeentelijke herinrichtingen de enquête hebben ingevuld. Hierdoor kan het beeld ietwat vertekend zijn. In de gesprekken met bestuurders speelde dit criterium geen rol.

2.3 Toekomstbestendigheid van het model

Huidige model

Een van de vragen die aan de bestuurders is voorgelegd is of het huidige model gehandhaafd, gewijzigd of vervangen moet worden. Het overgrote deel van de bestuurders gaf aan dat er volgens hen geen model bestaat dat op een objectieve manier inspanningen beloont of straft. De bestuurders zijn van mening dat er altijd sprake zal zijn van herverdeeffecten. Over de gunstige effecten, die gepaard gaan met een eventuele vervanging van het huidige model, zijn de verwachtingen niet al te hoog gespannen. De meeste bestuurders, zeker die lang meelopen, beseffen dat een geheel nieuwe opzet van een model of een ingrijpende herziening gepaard gaat met nieuwe knelpunten en schommelingen in uitkomsten. De voorkeur gaat niet uit naar een nieuw model. Bestuurders geven wel aan dat het handhaven van de huidige situatie niet mag betekenen dat eventuele onrechtvaardige uitgangsposities (nadelige herverdeeffecten) gehandhaafd blijven.

De meeste bestuurders pleiten daarmee wel voor het aanpassen van het huidige model aan nieuwe inzichten uit de evaluatie, maar hopen daarna op een periode van stabiliteit. Daarbij staat de objectiviteit van het model overwegend niet ter discussie. Er zijn enkele bestuurders die ervoor pleiten meer rekening te houden met de daadwerkelijke omvang van de bijstandsuitgaven, met name in relatie tot het zogenaamde 'granieten bestand'. Desgevraagd, erkent men echter ook de nadelen hiervan: het verkeerde signaal naar betrokkenen in het bestand en uitvoeringsorganisatie rond het verwachte perspectief, alsmede de herinstructie van een element van de declaratiesystematiek van voorheen. Ook beseffen de bestuurders goed, dat dat bij SZW gevoelig kan liggen.

De meeste bestuurders pleiten voor het aanpassen van het model op zo'n manier dat het beter aansluit bij de regiospecifieke omstandigheden, stabiel is en minder herverdeeffecten oplevert.

Aftopping (ex ante)

In het huidige model worden de herverdeeeffecten afgetopt tot maximaal 7,5%. Enkele bestuurders geven aan deze bandbreedte van 7,5% ex ante veel te veel te vinden en pleiten voor een smallere bandbreedte (circa 5%) zolang het model nog niet stabiel is en de herverdeeeffecten niet te verklaren zijn.

Vangnet (ex post)

In het huidige model bepaalt de Toetsingscommissie WWB of een gemeente in aanmerking komt voor compensatie als het herverdeeeffect (ex post) groter is dan 10%. Op basis van een aantal vastomlijnde criteria (onder andere situatie arbeidsmarkt) beoordeelt de commissie of het nadelige effect te wijten is aan andere omstandigheden dan beleid. Enkele bestuurders van nadeelgemeenten hebben aangegeven dat de bandbreedte tot 10% veel te hoog is. Zij stellen voor de bandbreedte te beperken tot bijvoorbeeld 5%: dat wil zeggen dat gemeenten bij tekorten op hun jaarbudget I-deel van 5% of meer voor het meerdere volledig worden gecompenseerd door het ministerie van SZW.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk heeft AEF in grote lijnen op een onafhankelijke manier de beoordeling van de bestuurders ten aanzien van het objectief verdeelmodel weergegeven (en daarmee niet beoordeeld of geïnterpreteerd). Op basis van de beoordeling van de bestuurders, komt AEF tot de volgende conclusies:

- 1 Het bestuurlijk arrangement staat niet ter discussie. Het overgrote deel van de gesprekspartners zijn van mening dat de bestuurlijke afspraken een grote invloed hebben gehad op de reductie van het bijstandsvolume. De WWB heeft gewerkt, zoals door Tweede Kamer en SZW verwacht.
- 2 Het objectieve verdeelmodel heeft volgens de bestuurders nauwelijks invloed gehad op het doel van de WWB: volumereductie. Bovenal is het objectieve verdeelmodel ondersteunend aan de werking van het bestuurlijke arrangement en vormt - zeker door de gebrekkige prikkels - geen doel in zichzelf. Dat laatste zou benadrukt moeten worden. Het kwantitatieve onderzoek van SEO bevestigt dit beeld van de bestuurders.
- 3 Overwegend is er geen behoefte aan een geheel nieuwe opzet of zeer ingrijpende herziening van het verdeelmodel. De verwachting is dat een alternatief model met eenzelfde type knelpunten, schommelingen en onvolmaaktheden zal kampen als het huidige model, alleen dan misschien voor andere categorieën gemeenten.
- 4 De bestuurders pleiten voor het handhaven van het huidige model, maar wel dit model - waar mogelijk - aan te passen. Daarbij gaat specifieke aandacht uit naar de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven, de plausibiliteit van de herverdeeeffecten en de stabiliteit.
- 5 Naarmate de volumereductie toeneemt, wordt de granieten voorraad¹ steeds dichter benaderd. Bestuurders maken zich zorgen over het effect van het dalende macro-budget en het stabiliseren van de volumeomvang. Het dalende budget heeft geen directe relatie met de werking van het model, maar heeft wel directe invloed op hun inkomsten.

¹ In de loop der jaren is de granieten voorraad gedaald van 80% naar 35% van het bestand (evaluatie Mecano).

- 6 De objectiviteit van het model is niet een van de hoogste geprioriteerde criteria onder de bestuurders, maar is wel een belangrijk gespreksonderwerp bij de ingewijden van ministeries en enkele instituties. Objectiviteit is voor alle ingewijden het uitgangspunt. Bij de taxatie van de juiste werking van de combinatie van verdelen/prikkelen via het huidige model valt op, dat aan de ene kant SZW en Financiën en aan de andere kant de andere instituties (VNG, Raad voor de Financiële Verhoudingen) nogal verschillend denken. Voor de instituties geldt dat het verdeelmodel puur gericht moet zijn op het verdeelaspect en niet een combinatie van verdelen en prikkelen.
- 7 De ex ante en ex post correcties in het model worden als te conservatief ervaren: de schommelingen en herverdeeeffecten rechtvaardigen volgens enkele bestuurders een ruimhartigere regeling.

3 Opgaven volgens AEF

In hoofdstuk 2 heeft AEF in grote lijnen de bevindingen van de bestuurders uiteengezet. In dit hoofdstuk overdenkt AEF de bevindingen en formuleert toekomstige opgaven voor de werking van het objectieve verdeelmodel.

3.1 Bestuurlijke doelmatigheid

Er is de afgelopen periode veel onderzoek uitgevoerd naar de werking van het verdeelmodel. Er zijn uitgebreide analyses over de geschiktheid van de verdeelmaatstaven, de bestuurlijke plausibiliteit van de herverdeeeffecten, de stabiliteit, et cetera (zie de literatuurstudie van SEO). Echter in de beoordeling van de Wet Werk en Bijstand vanuit bestuurlijk perspectief domineert het innovatieve totale bestuurlijke arrangement van risicodragende gemeente voor bijstandsuitgaven; het overige (waaronder het objectief verdeelmodel) beschouwt men als instrumenteel. In de beleving van de bestuurders domineert het bestuurlijke arrangement (en daarmee het eigenrisicodragerschap) bij de gerealiseerde volumereductie.

In de bestuurlijke beoordeling - en in de hoeveelheid aan literatuur over het verdeelmodel - lijkt het er op dat er veel aandacht uitgaat naar de werking van het objectieve verdeelmodel. Echter als volumereductie het doel is en het arrangement speelt hierin een cruciale rol, dan is volgens AEF logischer om de aandacht ook op die manier te richten: een goede werking van het arrangement staat in de prioritering boven een excellent verdeelmodel.

3.2 Bestuurlijke uitlegbaarheid

Bestuurders besteden veel aandacht aan het achterhalen van de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven en de herverdeeeffecten. In dit proces van het zoeken naar verklaringen gaat veel tijd en geld zitten (externe onderzoek, inzet capaciteit). Er wordt gezocht naar allerlei verklaringen in het model die het gemeen in zich bergen, dat ze uiteindelijk afleiden van het hoofddoel: aandacht voor een goed instroombeperkend en uitstroombevorderend beleid. Volgens AEF kan SZW een belangrijke rol spelen in het wegnemen van onrust, frustratie en onduidelijkheid door meer dan nu te investeren in individuele informatievoorziening aan gemeenten, uitvoerige circulaires (à la de periodieke politiecircularies) en periodieke bijeenkomsten.

Daarbij is het volgens AEF ook van belang dat er aandacht wordt besteed aan de uitstraling van nadeelgemeenten. Nu ontstaat soms het risico dat nadeelgemeenten gelijk geschakeld worden met het begrip slecht functioneren, terwijl dat geheel niet het geval hoeft te zijn.

3.3 Bestuurlijke tevredenheid

Het grootste deel van de bestuurders geeft aan dat ze verwachten dat een nieuw of herzien model leidt tot nieuwe "winnaars en verliezers"¹, nieuwe discussies daarover en lobby-werk. Men vraagt zich af of nieuw econometrisch onderzoek daar wel een uitleg in kon bieden. De meesten denken van niet. Daarmee concludeert AEF dat het huidige model in hoofdlijn gehandhaafd kan blijven. Echter dat wil niet zeggen dat het huidige model naar volle tevredenheid werkt. Aanpassingen lijken volgens AEF noodzakelijk. Vooral omdat de

¹ Uit SEOR rapportage blijkt dat winnaars en verliezers vaak hetzelfde zijn.

bestuurders beoordelen dat de belangrijkste criteria (plausibiliteit herverdeeeffecten / verdeelmaatstaven en stabiliteit) nu onvoldoende gedekt worden door het huidige model.

AEF is van mening dat een beperkt aantal aanpassingen, enerzijds gericht op maatwerk en anderzijds gericht op beperking van de schade van de uitkomsten van het model voor bepaalde momenten, niet zal leiden tot een ander verdeelmodel maar wel tot een bestuurlijke prikkel om (nog) meer te focussen op de effectiviteit van het bestuurlijk arrangement.

3.4 Bestuurlijke druk

De bestuurders beoordelen dat het model ondergeschikt is aan het bestuurlijk arrangement (= het toegenomen risico en verantwoordelijkheid van de gemeenten). Het onderzoek van SEO bevestigt dat er geen (negatieve of positieve) prikkelwerking uit gaat van het model. Volgens AEF biedt dit een aantal kansen: als het objectieve verdeelmodel door bestuurders wordt beoordeeld als ondergeschikt aan arrangement, dan kan model ook gebruikt worden om het arrangement maximaal te laten renderen. Het model kan bijvoorbeeld ingezet worden als toetsingsinstrument.

In de huidige situatie komt de toetsingscommissie WWB in beeld als een gemeente gebruik wil maken van het vangnet (overschrijding van 10% ex post). De toetsingscommissie heeft nu een beperkte rol (hoofdzakelijk toetsing op afwijking situatie arbeidsmarkt). De commissie velt nu *geen* oordeel over de kwaliteit en de doelmatigheid van het beleid van een gemeente.

Om het bestuurlijk arrangement maximaal te laten renderen moet volgens AEF de taken van de Toetsingscommissie worden uitgebreid: niet alleen kijken op basis van objectieve criteria kijken naar de plausibiliteit van de herverdeeeffecten, maar ook meer naar de kwalitatieve aspecten van beleid. De negatieve herverdeeeffecten (als gevolg van de werking van het verdeelmodel) kunnen volgens AEF een aanleiding zijn om een verscherpte toetsing uit te voeren. Bij de verdere uitwerking van de verscherpte toetsing zal rekening worden gehouden met de resultaten en effecten van de huidige toetsing. De verscherpte toetsing kan uiteindelijk leiden tot een kwaliteitsimpuls van beleid en de sociale dienst in combinatie met een aanvullende financiële uitkering.

Dit betekent dat niet (alleen) de werking van het model maar bovenal de zogenaamde negatieve herverdeeeffecten ingezet worden als prikkels. Blijft nog de problematiek van gemeenten, die met het model "te veel" krijgen en niet hoeven aan te kloppen. Daarvoor is volgens AEF monitoring van belang. Indien blijkt, dat er tussen "voor-" en "nadeelgemeenten" (grote) verschillen in beleids- of uitvoeringspraktijk optreden, dan zal dit na verloop van tijd leiden tot aanpassing.

3.5 Nuancering Cebeon-rapportage

De plausibiliteit van de verdeelkenmerken en de herverdeeeffecten zijn volgens de bestuurders twee van de belangrijkste criteria voor de beoordeling van het verdeelmodel. Het Cebeon-rapport – dat onlangs is verschenen - gaat op beide aspecten in en ontkracht voor een deel deze plausibiliteit. Een aantal van de gesprekspartners heeft aangegeven de conclusies uit het rapport te ondersteunen omdat ze hun vermoeden bevestigd zien.

In de literatuurstudie wordt expliciet ingegaan op het Cebeon-rapport. Inmiddels zijn er vanuit APE (dossiers per gemeente) en het ministerie van SZW – naar de beoordeling van AEF – steekhoudende reacties geformuleerd op de conclusies van het Cebeon-rapport. Deze reacties worden expliciet meegenomen in de literatuurstudie. Op basis van deze reacties concludeert AEF dat enkele conclusies van Cebeon aanmerkelijk genuanceerd moeten worden. Hierdoor komen ook de opmerkingen van enkele bestuurders over het Cebeon-rapport in een ander licht te staan.

Het Cebeon-rapport is inmiddels breed verspreid. De reacties van SZW en APE zijn nog onvoldoende helder gecommuniceerd. Hoewel dit volgens AEF de komende periode aandacht verdient, roept deze rapportage vooral de vraag op of en in hoeverre in het beslechten van deze discussies wel de oplossing ligt. AEF geeft de voorkeur aan een verdere impuls van het totale arrangement: intensivering van het vangnet van de Toetsingscommissie in combinatie met verdere aanpassingen na een volgende ervaringsperiode met een constant gehouden model. We moeten hierbij bedenken, dat het logisch is dat een relatief jong verdeelmodel gepaard gaat met kinderziektes, waar het in de loop er tijd moet uitgroeien.

4 Aanbevelingen en overwegingen

Op basis van de gesprekken met bestuurders, met behulp van de enquête en de bestuurlijke conferentie is in het vorige hoofdstuk een aantal opgaven geformuleerd. In dit hoofdstuk presenteert AEF enkele aanbevelingen en overwegingen die invulling kunnen geven aan deze opgaven.

Bij alle uitgangspunten en overwegingen houdt AEF in het achterhoofd dat het verdeelmodel nog steeds relatief jong is. Het Gemeentefonds bestaat inmiddels al jaren, maar ook hiervoor geldt dat in de beginperiode sprake was van opstartproblemen. Het verdeelmodel is pas in 2006 tot volledige werking gekomen. De verwachting is dat na enige tijd ook het objectief verdeelmodel WWB zal stabiliseren, waardoor "noodmaatregelen" als aftopping en vangnet niet meer noodzakelijk zijn.

Vanuit dat perspectief formuleert AEF een drietal opeenvolgende overwegingen:

- oplossen van bestuurlijke ongemakkelijkheden
- doorontwikkelen van het verdeelmodel om uiteindelijk stabiliteit te bereiken
- uitbreiding bestuurlijk arrangement met verscherpte toetsing.

4.1 Bestuurlijke ongemakken: Maatwerk

De bestuurders formuleren een aantal bestuurlijke ongemakken. Ze geven aan dat informatie over inkomsten laat beschikbaar is en dat tussentijdse wijzigingen en ingewikkeldheden beperkt worden gecommuniceerd. Dit leidt vaak tot frustratie en kritiek van vooral nadeelgemeenten, zeker als ze slechte boodschappen in de richting van de Gemeenteraad moeten afgeven. Enerzijds heeft dit te maken met een tekort aan informatie en toelichting. Anderzijds heeft dit te maken met het ontbreken van maatwerk.

Communicatie

Allereerst de tijdigheid. De uitkomsten van het model staan laat vast en gemeenten worden vaak pas na het vaststellen van hun begroting geconfronteerd met de daadwerkelijke uitkomsten. Een aantal bestuurders geeft aan dat ze behoefte hebben om de uitkomsten van de verdeling in mei te ontvangen zodat de budgetten voor het opstellen van de begroting, vastliggen. Andere bestuurders geven aan juist aan actualiteit van de verdeling te hechten. Bij de uitwerking door SZW, in nauw overleg met de VNG, van de afspraken rond meerjarige budgetten is afgesproken om de verdeling in september t-1 definitief vast te leggen. Voorheen werden in september t-1 de voorlopige budgetten bekendgemaakt en in september jaar t pas de definitieve budgetten. SZW kan daarmee nu veel eerder de definitieve budgetten communiceren.

Daarnaast de toelichting. Gemeenten zullen proberen om de wijzigingen te verklaren in het licht van hun eigen situatie en omstandigheden. Gemeenten besteden veel capaciteit, geld en energie in het zoeken naar een verklaring voor een herverdeeffect. Wijzigingen blijken vooral betrekking te hebben op macro-ontwikkelingen. Vooral gemeenten die geconfronteerd worden met een negatief herverdeeffect zullen gebrand zijn op een verklaring. Om onduidelijkheid en frustratie te voorkomen is het van belang dat SZW periodiek en uitgebreid communiceert over de ontwikkelingen in het model, de verklaringen voor de verschillende budgettaire gevolgen voor gemeenten en de gevolgen van de macro-economische omstandigheden. Hieraan kan op verschillende manieren invulling worden gegeven: periodieke uitgebreide circulaire, helpdesk/informatiepunt, (landelijke) informatiebijeenkomsten.

Maatwerk

Maatwerk is nodig als uit verschillende onderzoeken en analyses blijkt dat bepaalde herverdeeleffecten niet verklaarbaar zijn. Aanpassing of vervanging van het model kan daarbij een van de oplossingen zijn, maar AEF stelt uit ervaring met verdeelmodellen dat elk verdeelmodel te kampen heeft met herverdeeleffecten en dat een nieuw model weer nieuwe winnaars en verliezers te zien zal geven, die tot ingewikkelde discussies kunnen leiden.

Wel kan gedacht worden aan individuele arrangementen voor gemeenten. In sommige verdeelmodellen wordt rekening gehouden met regiospecifieke omstandigheden die niet te vangen zijn in een objectief verdeelmodel dat ruim 400 gemeenten moet bedienen. Bijvoorbeeld het budget verdeelsysteem van de Nederlandse politie bevat enkele specifieke, beleidsmatig geobjectiveerde toedelingen voor bijvoorbeeld Schiphol, Zeehaven (Rotterdam), Hoofdstad (Amsterdam) en Hofstad (Den Haag). Als bepaalde regiospecifieke elementen wel dominant zijn voor de omvang van het bijstandsvolume (bijvoorbeeld de groei van Almere), maar niet gevangen worden in het model dan kunnen specifieke toedelingen de plausibiliteit vergroten. Vaak betreft het slechts enkele gemeenten waardoor het uiteindelijke effect zeer beperkt is. In paragraaf 4.3 wordt een voorstel gedaan om eventuele regiospecifieke factoren te signaleren.

COROP-regio's

Uit onderzoek en ervaring in andere projecten blijkt dat de COROP-indeling niet altijd actueel is terwijl die wel effect heeft op uitkomsten. De COROP-indeling is een belangrijke maatstaf in het verdeelmodel. AEF adviseert om onderzoek op te starten naar nieuwe economische regio's met als resultaat een maatstaf die dient ter vervanging van de huidige COROP-maatstaven.

4.2 Op weg naar stabiliteit

De stabiliteit van het model is een van de belangrijkste criteria voor de bestuurders. De afgelopen jaren is het model steeds stabielier geworden: bij de gefaseerde invoering naar 100% budgettering waren er veel meer schommelingen dan nu het geval is. Het ministerie van SZW is inmiddels tegemoet gekomen aan de wens voor meer stabiliteit en heeft medio 2007 een bestuursakkoord afgesloten waarin is afgesproken dat het inkomensdeel meerjarig wordt vastgezet. Na vastlegging van de macrobudgetten 2008-2011 in september 2007, op basis van de middenlange termijn ramingen, worden deze niet meer aangepast voor realisaties van gemeenten. Hierdoor wordt de winst (maar ook het eventueel verlies) als gevolg van gemeentelijke inspanningen macro niet afgeroomd. Gemeenten mogen bespaarde uitkeringslasten gedurende de hele kabinetsperiode behouden: een volumedaling (binnen de bandbreedte) in jaar t zal niet leiden tot afroming in jaar $t+1$. Daarnaast wordt gedurende het uitvoeringsjaar de verdeling niet meer aangepast. Deze wordt al per september $t-1$ vastgelegd. Met deze maatregelen is SZW tegemoet gekomen aan de wens van de bestuurders om meer stabiliteit.

Effect op granieten bestand

De afgelopen periode is de omvang van het bijstandsvolume sterk gedaald. De bestuurders zien dat volumereductie steeds moeilijker wordt: langzaam lijkt het moeilijkste deel van de opgave van de gemeentelijke bestanden bestand in beeld te komen. Hierdoor zijn de makkelijker te bemiddelen cliënten inmiddels uitgestroomd en wordt het aandeel van de moeilijker te bemiddelen cliënten steeds groter (het zogenaamde granieten bestand). De omvang van dit "granieten bestand" is voor veel gemeenten onduidelijk. Daarbij komt ook dat veel bestuurders aangeven dat ze niet willen spreken van een granieten bestand omdat dit

stigmatiserend werkt en zij er alles aan willen doen om cliënten aan werk te helpen. Feit is wel dat de makkelijke uitstromers inmiddels een baan hebben. Echter de snelheid waarmee het “granieten bestand” wordt bereikt verschilt per gemeente. De “langzame” starters hebben waarschijnlijk meer makkelijk te bemiddelen cliënten dan de voorlopers. Het risico bestaat dat de wet van de remmende voorsprong gaat gelden (als gevolg van het macrobudget): het model is nog niet in evenwicht waardoor gemeenten die nu hun granieten bestand hebben bereikt (vaak voorlopers) een nadelig effect hebben omdat bij andere gemeenten het volume nog wel daalt.

De afspraak die de gemeenten onlangs hebben gemaakt met het Rijk (vastleggen macrobudgetten en niet aanpassen van het budget aan de realisaties van de gemeenten) is ook voordelig voor die gemeenten die langzaam het granieten bestand bereiken. Het nadeel effect als gevolg van mogelijke afroming blijft nu uit.

Risico

Het vastzetten van het inkomensdeel is een goede stap in de richting om de stabiliteit van het verdeelmodel te bevorderen. Echter er zit ook een risico verbonden aan het vastzetten van het inkomensdeel, waardoor een rigide hantering van deze afspraak niet wenselijk is, en wel conjuncturele veranderingen. De huidige conjuncturele omstandigheden hebben een positief effect op het bijstandsvolume. Echter wat gaat er gebeuren als het conjuncturele tij gaat tegenzitten en het bijstandsvolume gaat toenemen? Op dat moment ligt een volumegroei voor de hand. Bij een vastgezet inkomensdeel, betekent dit per definitie tekorten.

Door SZW is voorzien in een vangnet bij conjuncturele tegenslag: het risico wordt beperkt tot een volume van 12.500 bijstandsgerechtigden (voor conjuncturele meevallers geldt hetzelfde: afroming bij 12.500 bijstandsgerechtigden).

Van belang is te constateren, dat de echte werking van het model vooral in de opgaande conjunctuur is getest. Bij onverhoopte economische tegenwind kunnen heel andere mechanismen naar voren komen.

4.3 Uitbreiding arrangement: verruiming vangnet, verscherpen condities

De plausibiliteit van de herverdeeleffecten is volgens de bestuurders een van de belangrijkste criteria voor de beoordeling van het model. Ze beoordelen dat dit criterium in het huidige model onvoldoende tot uitdrukking komt. Elke wijziging in verdeling of verdeelmodel gaat altijd gepaard met herverdeeleffecten. Echter het is wel van belang dat deze verklaarbaar en uitlegbaar moeten zijn voor de bestuurders. Door de komst van de WWB hebben bestuurders meer verantwoordelijkheid gekregen voor de uitgaven. Een verdeelmodel moet er in elk geval voor zorgen dat deze verruimde verantwoordelijkheid niet interfereert met inkomsten waarop niet geanticipeerd kan worden.

Bestuurders hebben in dit licht de wens geuit om de aftopping en/of het vangnet te verkleinen c.q. te verruimen.

AEF is van mening dat deze verkleining c.q. verruiming alleen gepaard mag gaan met verscherpte toetsing.

4.3.1 Verscherpte toetsing à la artikel 12

In de huidige situatie kunnen gemeenten met een ex post tekort van meer dan 10%, een verzoek voor meer middelen indienen bij de Toetsingscommissie WWB. De Toetsingscommissie beoordeelt op basis van een aantal objectieve criteria (onder andere: wijkt de situatie op de arbeidsmarkt sterk af van andere soortgelijke gemeenten) of het tekort verklaarbaar is of niet. Afhankelijk van deze analyse wordt bepaald of een gemeente wel of niet vergoed wordt voor de hogere uitgaven.

In de huidige situatie blijft de analyse van de Toetsingscommissie beperkt tot een zeer gelimiteerd aantal objectieve criteria. Hierdoor ontstaat het risico dat een deel van de verklaring van het tekort niet boven water komt. Hiaten in beleid en uitvoering of hiaten in het model als gevolg van regiospecifieke omstandigheden zijn nu geen onderdeel van de toetsing.

AEF adviseert om de wens van de bestuurders om het vangnet te verruimen samen te laten gaan met een verscherpte toetsing à la de artikel 12 toets van het Gemeentefonds. Als gemeenten gebruik willen maken van de mogelijkheden van het vangnet, dan zullen ze ook volledige openheid moeten bieden over de wijze waarop nu invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de WWB om zo te voorkomen dat slecht beleid beloond wordt.

Een beleidstoets maakt onlosmakelijk deel uit van een herziene vangnetdiscussie voor problemen, die het verdeelmodel niet blijkt op te lossen (zoals bijvoorbeeld de uitwerking van het model voor Dordrecht). In navolging van artikel 12-steun zou dat gepaard moeten gaan met geborgde goede prestaties van het betrokken apparaat. Immers, tijdens de interviews werd vaak gehoord, dat niet zozeer het nadeel als zodanig, maar de combinatie van nadeel en een 'apparaat dat presteert binnen de top-10' op bezwaren stuit in verband met de vermeende prikkelwerking. Dat is op uiteenlopende manieren te operationaliseren.

Verscherpte toetsing conform artikel 12-traditie

Uitwerking

Verscherpte toetsing betekent dat de huidige vorm van toetsing (op basis van objectieve criteria) wordt aangevuld met meer kwalitatieve aspecten. Deze zal enerzijds betrekking hebben op het beleid en de uitvoering van de gemeente en anderzijds op werking van het model:

Model: eventuele verdeelfouten in het model als gevolg van het ontbreken van maatstaven, een buitengewoon effect van een bepaalde maatstaf of het ontbreken van regiospecifieke omstandigheden zullen door de toetsing beter en objectiever in beeld komen. Net zoals in het Gemeentefonds na verloop van tijd verfijningen kunnen ontstaan door beter inzicht in de tekorten van het model, zo zal dat ook voor tekorten in het WWB-model kunnen gelden. Van belang is wel dat niet jaarlijks, maar periodiek te effectueren (bijvoorbeeld dezelfde periode als de macro-afspraken) in verband met de wens van stabiliteit.

Doeltreffendheid gemeente: beoordeling van de kwaliteit van het instroombeperkende beleid en het uitstroombevorderende beleid, de kwaliteit van de uitvoerende dienst en het financiële beheer.

Dit betekent ook dat de uitkomst van de toetsing op verschillende niveaus gevolgen kan hebben: op het model, op de verdeling en op het beleid van de gemeente.

Ook bij de uitvoering van de toetsing wordt een parallel getrokken met de artikel 12 toets van het gemeentefonds. De betrokken gemeenten, die om aanvulling vragen, zullen een strenge toets moeten kunnen doorstaan en/of eventueel aanpassingen moeten doorvoeren om na een bepaalde periode tot de beter presterenden te kunnen gaan behoren.

Dat is de tol voor een eventueel gebruik van een aanvullende (sanerings)bijdrage. De rechtvaardiging ligt in het feit, dat - net als bij artikel 12-verzoeken - deze bijdrage geput wordt uit het totaal beschikbare macrobudget (gesloten financiering), dus ten laste van de uitkeringen aan andere gemeenten. Dit zal er mede toe leiden dat de andere gemeenten scherp zullen zijn op de uitvoering van de toetsing en de

verbetering van de onder toezicht staande gemeente.

Implementatie

Het verscherpte toezicht zal de komende maanden verder uitgewerkt moeten worden. Daarbij verdienen de volgende onderwerpen nog de nodige aandacht:

1. Criteria:

Aan welke criteria moeten de gemeenten voldoen die voor het verruimde vangnet en daarmee het verscherpte toezicht in aanmerking komen? Daarbij kan gedacht worden aan omvang, hoogte van het herverdeeleffect, uitkomst benchmarkgegevens, et cetera. De verwachting is dat het verscherpte toezicht zich zal moeten concentreren op de 30.000+ gemeenten.

2. Conditioes: uitwerking van de criteria waarop de gemeenten getoetst worden.

Het is van belang dat een commissie (met vertegenwoordigers van gemeenten, de Raad voor de Financiële verhoudingen, ministerie en toetsingscommissie) zich buigt over de toetsingscriteria. Op basis van deze criteria wordt uiteindelijk beoordeeld of een gemeente goed of slecht presteert. Daarbij kan ook gedacht worden aan het ontwikkelen van een keurmerk (kwaliteitscertificering sociale diensten) of gebruik maken van benchmark gegevens.

Een aandachtspunt is de eenzijdige focus op nadeelgemeenten. Door deze gemeenten scherp onder de loep te nemen onder het motto "is het herverdeeleffect te wijten aan eigen beleid of aan ander omstandigheden" lijkt het er op dat de nadeelgemeenten beter (of bovenmatig) moeten presteren dan andere (eventueel voordeel-)gemeenten. Het presteren van deze gemeenten zal in perspectief van de anderen gezien moeten worden. Daarbij kan gedacht worden aan een ad random toets onder andere gemeenten (vergelijkingsmateriaal).

Het is in elk geval van belang dat uitvoerig gebruik wordt gemaakt van de huidige artikel 12 expertise bij BZK en de ruime ervaring bij de Raad voor de Financiële Verhoudingen.

3. Uitvoering: welke commissie moet het verscherpte toezicht uitvoeren.

De huidige Toetsingscommissie WWB heeft inmiddels de nodige ervaring opgedaan. Echter die taken zullen - in het kader van het bovenstaande - worden uitgebreid. Dit vraagt om aanvullende kwaliteiten.

Bijlagen

- 1 Gesprekspartners
- 2 Opzet enquête
- 3 Respondenten enquête
- 4 Deelnemers bestuurlijke conferentie d.d. 23 januari 2008
- 5 Korte impressie bestuurlijke conferentie

Bijlage 1 Gesprekspartners

Wethouders

Mevrouw Visser
De heer Verschuren
De heer Florijn
De heer Spigt
De heer Strous
Mevrouw Koomen
De heer Mevis
Mevrouw Suijker (schriftelijk)
De heer Kool (schriftelijk)

Stad

Almere
Groningen
Leeuwarden
Dordrecht
Weert
Enschede
Tilburg
Gouda
Den Haag

Overige gesprekspartners

De heer Van den Bos
De heer Nieuweboer
Mevrouw Bosch
De heer Boerboom
De heer De Rooij
De heer Houtman
De heer Oskam
Mevrouw Pieterse
De heer Bovens
De heer Heekelaar
De heer Nijendaal
Mevrouw Kooistra

Organisatie

Ministerie van SZW
Ministerie van SZW
Ministerie van SZW
Ministerie van BZK
Ministerie van Financiën
Ministerie van Financiën
VNG
VNG
Toetsingscommissie
Divosa
Raad voor de Financiële Verhoudingen
Raad voor de Financiële Verhoudingen

Bijlage 2 Enquête Evaluatie verdeelmodel WWB

Introductie

Andersson Elffers Felix (AEF) voert samen met SEO in opdracht van het ministerie van SZW een evaluatie uit naar het verdeelmodel van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit twee invalshoeken: kwantitatieve toetsing (SEO) en bestuurlijke toetsing (AEF). De bestuurlijke toetsing wordt uitgevoerd door middel van een aantal gesprekken met bestuurders en een korte enquête onder meerdere gemeenten. *Graag willen we u uitnodigen om deel te nemen aan deze enquête.*

Verdeelmodel

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) op 1 januari 2004 dragen gemeenten volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstand. Met de invoering van de WWB hebben de gemeenten de beschikking gekregen over twee budgetten:

- Inkomensdeel: op basis van een objectief verdeelmodel ontvangen de gemeenten een budget waaruit zij de bijstandsuitkeringen volledig moeten betalen
- Werkdeel: gemeenten ontvangen een budget voor de financiering van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van WW-uitkeringgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een ANW-uitkering.

Het onderzoek van AEF en SEO gaat uitsluitend over het inkomensdeel dat met behulp van het objectieve verdeelmodel wordt verdeeld over de gemeenten. Het objectieve verdeelmodel is tot stand gekomen met de methode van regressieanalyse. Het huidige verdeelmodel kent 14 verdeelmaatstaven:

- lage inkomens 15-64 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar met inkomen)
- eenouderhuishoudens 15-44 jaar (% van huishoudens 15-64 jaar)
- arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (5 van inwoners 15-64 jaar)
- totaal allochtonen 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)
- laag opgeleiden 15-64 jaar (% van inwoners 15-64 jaar)
- huurwoningen (% van het totaal aantal woningen)
- regionaal cliëntenpotentieel (in % van het aantal inwoners)
- inwoners in stedelijk gebied (% van inwoners)
- werkzame beroepsbevolking (% van totale beroepsbevolking)
- banen handel en horeca in COROP-regio (% van banen)
- procentuele banengroei in COROP-regio
- aantal banen in COROP-regio (% van totale beroepsbevolking)
- netto arbeidsparticipatie van vrouwen in COROP-regio
- constante.

De kernvraag van het onderzoek is:

Werkt het verdeelmodel? Met andere woorden: geeft het de juiste prikkels om het bijstandsvolume te reduceren aan gemeenten?

Verzoek deelname enquête

Graag willen we u uitnodigen om deel te nemen aan de bestuurlijke toetsing. Deze toetsing wordt onder andere uitgevoerd aan de hand van 8 kwaliteitscriteria die zijn geformuleerd bij de totstandkoming van de WWB. Deze criteria hebben invloed gehad op de totstandkoming van het verdeelmodel.

In deze enquête willen we u vragen om de rangorde van de 8 kwaliteitscriteria aan te geven: welke criteria hebben volgens u prioriteit en welke minder? Graag willen we u ook vragen om een toelichting te geven op uw keuze.

Rangschikking van de 8 kwaliteitscriteria

Verzoek: de rangschikking maakt u door een score van 1 tot en met 8 aan de kwaliteitscriteria toe te kennen (graag invulling in het grijze vak). Iedere score kunt u maximaal 1 keer toekennen aan een kwaliteitscriterium. U geeft een top 8 aan waarbij de score "1" is bedoeld voor het criterium waarvan u vindt dat de grootste prioriteit heeft in de beoordeling van het verdeelmodel en score "8" voor het minst zwaarwegende criterium.

Score 1 t/m 8	Kwaliteitscriteria	Toelichting kwaliteitscriteria
	Plausibiliteit van verdeelkenmerken	In hoeverre hebben de gehanteerde verdeelmaatstaven in het verdeelmodel een logisch verband met de relatieve omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten?
	Plausibiliteit van herverdeeleffecten	In hoeverre zijn de verschillen tussen de objectief modelmatige berekende uitkeringslasten en de feitelijke bijstandsuitgaven logisch te verklaren?
	Transparantie van het model	In hoeverre is uw gemeente in staat eigen budgetten te berekenen? In hoeverre is het model gebaseerd op openbare en betrouwbare beleidsinformatie?
	Omvang van de herverdeeleffecten	In hoeverre is de omvang van herverdeeleffecten acceptabel?
	Actualiteit van het model	In hoeverre maakt het verdeelmodel gebruik van meest recente gegevens?
	Stabiliteit van het model	In hoeverre zijn de uitkomsten van het verdeelmodel redelijk voorspelbaar?
	Bestendigheid t.a.v. gemeentelijke herindelingen	In hoeverre de budgetten voor en na een gemeentelijke herindeling niet sterk van elkaar afwijken?
	Verdeling op basis van door gemeenten niet-beïnvloedbare factoren	In hoeverre is het verdeelmodel een prikkel voor reductie van bijstandsuitgaven?

Toelichting keuze rangschikking

Waarom heeft u voor deze volgorde gekozen? Welke ervaringen heeft u meegewogen in uw keuze?

Bijlage 3 Respondenten enquête

Gemeenten

Tiel
Delft
Alphen aan de Rijn
Midden Drenthe
Houten
Tytsjerksteradiel
Maassluis
Rijswijk
Meppel
Alkmaar
Kerkrade
Heerhugowaard
Raalte

Bijlage 4 Deelnemers bestuurlijke conferentie d.d. 23 januari 2008

Naam	Organisatie	Functie
mevrouw A. van Dam	Gemeente Alkmaar	wethouder
de heer M. Stempfer	Gemeente Alkmaar	
de heer R. Blom	Gemeente Alphen aan de Rijn	wethouder
mevrouw S. Bolten	Gemeente Delft	wethouder
de heer Kool	Gemeente Den Haag	wethouder
de heer H. Spigt	Gemeente Dordrecht / VNG	wethouder / bestuurslid
mevrouw R. Hitimana	Gemeente Dordrecht	
mevrouw M. Koomen	Gemeente Enschede	wethouder
mevrouw Dijcks	Gemeente Enschede	
de heer H. Grooten	Gemeente Enschede	
mevrouw M. Suijker	Gemeente Gouda	wethouder
de heer L. Kap	Gemeente Gouda	hoofd Dienst Arbeid en Inkomen
de heer O. van der Meulen	Gemeente Groningen	
de heer J. de Boer	Gemeente Heerhugowaard	wethouder
de heer P. van Zutphen	Gemeente Heerlen	wethouder
mevrouw L. Konings	Gemeente Heerlen	
de heer G. Simons	Gemeente Heerlen	
de heer W. de Jong	Gemeente Houten	wethouder
de heer H. Bosch	Gemeente Kerkrade	wethouder
de heer M. Florijn	Gemeente Leeuwarden	wethouder
de heer M. van der Laan	Gemeente Leeuwarden	sector Bedrijfsvoering Welzijn
de heer J. Bolte	Gemeente Rijswijk	wethouder
de heer G. Mevis	Gemeente Tilburg	wethouder
mevrouw H. Rijpstra	Gemeente Tytsjerksteradiel	wethouder
mevrouw M. van der Feen	Gemeente Tytsjerksteradiel	hoofd afdeling werk en bijstand
de heer T. Haan	Gemeente Zoetermeer	wethouder
de heer A. Aboutaleb	Ministerie van SZW	Staatssecretaris
de heer J. van den Bos	Ministerie van SZW	Directeur-Generaal Arbeidsmarktbeleid
de heer F. Nieuweboer	Ministerie van SZW	Afdelingshoofd; directie W&B
mevrouw H. Bosch	Ministerie van SZW	beleidsmedewerker
de heer Voogd	Ministerie van SZW	beleidsmedewerker
de heer T. Eikelboom	Ministerie van SZW	beleidsmedewerker
de heer N. Brusse	Ministerie van SZW	beleidsmedewerker
de heer H. Boerboom	Ministerie van BZK	
mevrouw I. Groot	Ministerie van Economische Zaken	
de heer P. van den Berg	Ministerie van Financiën	plv. Directeur-Generaal Rijksbegroting
mevrouw G. Kooistra	Raad financiële verhoudingen	
mevrouw G. Pieterse	Vereniging Nederlandse Gemeenten	
mevrouw M. Schrijver	Vereniging Nederlandse Gemeenten	
de heer R. van der Veen	Toetsingscommissie	
de heer M. Heekelaar	Divosa	
de heer M. Toet	Divosa	sociale zaken Rotterdam
de heer W. Etty	AEF	
de heer R. van de Lustgraaf	AEF	
mevrouw A. Op het Veld	AEF	

Naam	Organisatie	Functie
de heer N. Niessen	SEO	
de heer J. Theeuwes	SEO	
mevrouw L. Kok	SEO	

Bijlage 5 Korte impressie bestuurlijke conferentie

Op 23 januari 2008 heeft een bestuurlijke conferentie plaatsgevonden onder leiding van AEF (Walter Etty). Voor deze bijeenkomst is een aantal bestuurders uitgenodigd (zie bijlage 4) en heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het laatste onderdeel (stelling 6) van de discussie bijgewoond. Onderstaand een korte impressie van de discussiepunten tijdens deze bijeenkomst.

Stellingen beoordeling bestuurders

1 Het model is jong en moet de tijd krijgen om uit te kristalliseren, dat lukt niet door het jaar op jaar te veranderen.

- Voor een deel heeft het model de tijd nodig om zich verder te ontwikkelen. Het woord uitkristalliseren suggereert, dat er niets veranderd hoeft te worden. Dat is niet terecht, waar nodig moet het model aangepast worden.
- De duur van het uitkristalliseren moet wel begrensd worden.
- Incentives om beleid te maken worden volop gevoeld.
- Het model verdeelt, maar verklaart beperkt. Het is voor sommige gemeenten onduidelijk waarom ze een nadeel c.q. voordeel hebben. Er is behoefte aan een manier om de herverdeeleeffecten te verklaren.

2 De marginale opbrengst van modelmatige uitvinderij is erg beperkt. Een alternatief model zal alleen maar leiden tot nieuwe herverdeeleeffecten, onrust en discussies.

- Nieuw model is niet nodig, gaat veel te veel energie en aandacht opeisen. Voorkeur gaat uit naar schaven aan het model. Wel aandacht voor uitzonderingsposities (zoals sterke groei), tijdige informatieaanlevering ("weten waar je aan toe bent"), verklaring herverdeeleeffecten.
- Verdere verfijningen à la het Gemeentefonds' kan het model onnodig gecompliceerd maken. Stabiliteit is van belang.
- Het handhaven van de huidige situatie mag niet betekenen dat eventuele huidige ongelijke uitgangsposities blijven bestaan.

3 Het belangrijkste is dat de herverdeeleeffecten en de verdeelmaatstaven uitlegbaar zijn en dat er geanticipeerd kan worden op de uitkomsten

- Beperkte verklaarbaarheid van huidige herverdeeleeffecten, vooral een last voor nadeelgemeenten.
- Behoefte aan betere en uitgebreide communicatie van SZW over de uitkomsten en het model en de oorzaak van de herverdeeleeffecten.
- Een aantal bestuurders wil dat uitkomsten eerder bekend en vastgesteld worden (synchroon lopen met de begrotingsvoorbereiding van de gemeenten). Met name de groeigemeenten hechten aan de huidige actualiteit.

4 In het effect van de WWB is het bestuurlijke arrangement doorslaggevend, het objectief verdeelmodel is hieraan ondergeschikt

- Het arrangement heeft geleid tot een enorme uitstroom, gemeenten hebben daar massaal succes mee gehad.
- Gemeenteraad legt de focus op reductie bijstandsvolume en niet op model. Daarbij moet het model wel rechtvaardig zijn en niet tegenwerken. Gezien de herverdeeleeffecten wordt daaraan door sommigen getwijfeld.

- Met voorbehoud voor recessie komen veel gemeenten dit jaar toe aan de harde kern in het bestand. Vermoeden is dat die met hele andere middelen (dan bijvoorbeeld 'work first') benaderd zal moeten worden (lange termijn en lange adem).

Stelling bereikt resultaat

5 Onrust over jaarlijkse onvoorspelbaarheid is weggenomen door stabiel meerjarig bedrag

- Stabiliteit is nodig ten behoeve van bestuurlijke rust.
- Stabiliteit moet niet leiden tot voortzetting van eventuele structurele onrechtvaardigheden
- Angst voor grote klap als meerjarig budget wordt aangepast (volgens afspraak in 2012).
- Niet alleen een stabiel meerjarig budget maar ook stabiliteit binnen het model doordat de verdeelmaatstaven tijdens het uitvoeringsjaar niet meer worden bijgesteld.
- Het dilemma tussen actualiteit en stabiliteit: aandacht is verschoven van "zo actueel mogelijk" naar "stabiele anticipeerbare situaties". Bestuurders beoordelen dit positief. Wel vragen groeigemeenten aandacht voor hun positie bij eventuele voorstellen voor verdere stabilisering.
- In discussie is ook aandacht voor toekomstbestendigheid van de financieringssysteem (zogenaamde "verwurgings-effect": afoming naar aanleiding van volumereductie). Dit wordt gereduceerd door meerjarige stabiliteit. Dit heeft geen verband met model.

Stellingen opgaven

6 Er is meer maatwerk nodig:

A regionale verschillen komen onvoldoende tot uitdrukking in het huidige model

B Negatieve herverdeel-effecten zijn onverklaarbaar en onacceptabel als een gemeente goed beleid voert en de arbeidsmarktomstandigheden niet afwijken

- Geen moeite met verscherpte toetsing bij vermoeden van onrechtvaardige uitkomsten. Bureaucratie moet wel vermeden worden.
- Toetsingscriteria artikel 12-achtige situatie moeten helder zijn om te voorkomen dat prikkelwerking vermindert.
- Verscherpte toetsing is uiteindelijk tweerichtingsverkeer: niet alleen de bewijslast neerleggen bij gemeenten, maar ook bij het Rijk.
- Meer bevoegdheden toetsingscommissie en breder gesprek is nodig vanuit bestuurlijk oogpunt; duidelijkheid richting de Gemeenteraad.
- Spanningsveld tussen enerzijds gemeenten die budgetten nodig hebben voor het bereiken van de moeilijkste groep bijstandsgerechtigden en anderzijds solidariteit voor gemeenten die saneringsbijdrage krijgen uit totale budget ten behoeve van artikel 12-achtige constructie.
- Vraag over toekomstbestendigheid van het model in het licht van het granieten bestand.
- Aandachtspunten vanuit toetsingscommissie: zorg dat er niet teveel gemeenten zich aanmelden (voorwaarden voor aanmelding); kijk naar de uitkomsten die er nu al liggen.
- COROP is niet meer geschikt: te kleine maat.

2 Literatuurstudie kwaliteitscriteria

2.1 Inleiding

De kwaliteit van het objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB wordt beoordeeld aan de hand van acht verschillende criteria die in de loop der jaren door betrokkenen zijn opgesteld. Zoals blijkt uit de bestaande literatuur over het verdeelmodel is de interpretatie van deze criteria niet altijd eenduidig. Hetzelfde geldt voor de manier waarop de criteria zich tot elkaar verhouden. Het eerste doel van dit hoofdstuk is daarom duidelijkheid te scheppen over de verschillende interpretaties die van de acht criteria in omloop zijn. Ten tweede wordt een inventarisatie gegeven van wat er in de periode 2004-2007 geschreven is over het objectief verdeelmodel in relatie tot de kwaliteitscriteria. Op basis daarvan zal een analyse worden gepresenteerd van de uitwerking van de kwaliteitscriteria op het verdeelmodel.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: De eerste sectie geeft een kort overzicht van de definities van de kwaliteitscriteria zoals die door het ministerie van SZW worden gehanteerd. Dan volgen acht secties waarin de verschillende kwaliteitscriteria tegen het licht zullen worden gehouden. Elk van deze secties bestaat uit twee delen:

- A. Interpretatie en operationalisatie. Waar nodig zal ook achtergrondinformatie worden verstrekt (bijvoorbeeld historische ontwikkeling van toetsingsnormen).
- B. Inventarisatie literatuur

Vervolgens zal in de slotsectie een overzicht worden gegeven van hoe de criteria zich tot elkaar verhouden. Tevens wordt inzicht gegeven in de verschillende perspectieven van waaruit de criteria worden benaderd.

Voor de volledigheid volgt hier nog een overzicht van de verschillende rapporten die we in de literatuurstudie hebben geraadpleegd:

- De verschillende evaluaties van het objectief verdeelmodel uitgevoerd door modelontwikkelaar **APE**: (Halbersma et al., 2004), (Visscher et al., 2005), (Vemer et al., 2006a) en (Vemer et al. 2006b) Tevens gebruiken we de door APE uitgevoerde onderzoeken naar dertien van de door Cebeon als implausibel aangemerkte gemeenten.
 - ‘Contra expertise verschillen analyse objectief verdeelmodel WWB inkomensdeel’, van **Pricewaterhouse Coopers**: (Brouwer, 2004)
 - ‘Wet werk en bijstand: de feiten op een rij. Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007’ (**SZW**, 2007)
 - Rapport van **Research voor Beleid/ Radar**: (Bunt, 2007)
 - Twee modevaluaties door **SEOR**: (Spijkerman, 2005) en (Spijkerman, 2007)
 - Plausibiliteitsonderzoek uitgevoerd door **Cebeon**: (2007)
 - Commentaar **SZW** op rapport Cebeon (niet gepubliceerd)
 - Rapport over effect WWB van **SEO Economisch Onderzoek**: (Groot, 2007)

Om in dit speelveld van publicaties het overzicht te behouden zullen de rapporten in deze notitie niet met de auteursnaam maar met de betreffende onderzoeksinstelling worden aangeduid.

2.2 Definities criteria

Hieronder volgen de definities van de acht gehanteerde kwaliteitscriteria. De volgorde waarin de criteria worden behandeld weerspiegelt niet zozeer het belang van elk van de criteria, maar stelt vooral in staat om onderlinge relaties tussen criteria beter aan het licht te brengen.

1. Plausibiliteit van de verdeelkenmerken: er bestaat een logisch verband tussen de verdeelkenmerken en de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van een gemeente.
2. Plausibiliteit van de herverdeeeffecten: herverdeeeffecten (verschillen tussen de objectief modelmatig berekende uitkeringslasten en de feitelijke bijstandsuitgaven) dienen plausibel te zijn.
3. Omvang herverdeeeffecten: omvang herverdeeeffecten moet 'acceptabel' zijn.
4. Verdeling op basis van voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren: uitgangspunt is om gemeenten te belonen die goed presteren (het bijstandsvolume reduceren). Verdeling op basis van bijstandsgerechtigden zou er bijvoorbeeld voor zorgen dat gemeenten die een hoge volumedaling realiseren, het jaar daarop een lager budget krijgen.
5. Stabiliteit: het is van belang dat het verdeelmodel redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten oplevert. Dit betekent dat veranderingen van herverdeeeffecten van het ene op het andere jaar beperkt van omvang dienen te zijn.
6. Actualiteit: er wordt gebruik gemaakt van de meest recente data.
7. Transparantie van het model: de werking van het model is ook voor niet-ingewijden inzichtelijk en gemeenten zouden in principe in staat moeten zijn om hun eigen budgetten te berekenen. Dat betekent onder meer dat het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie.
8. Bestand tegen gemeentelijke herindelingen: de som van de budgetten op basis van individuele budgettering is gelijk aan het budget bij gezamenlijke budgettering.

Criterium 1: Plausibiliteit van de verdeelkenmerken

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat de in het objectief verdeelmodel gehanteerde verdeelkenmerken een logisch verband dienen te hebben met de relatieve omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten. De vraag of een verdeelkenmerk plausibel is betreft twee aspecten:

1. Is de relatie tussen verdeelkenmerk en onvermijdelijke bijstandsuitgaven duidelijk?
2. Is de richting (+ of -) van deze relatie duidelijk.

Het antwoord op deze vragen is afhankelijk van het perspectief van waaruit ze worden gesteld. Vanuit een *modelltechnisch* oogpunt geldt alleen de significantie tussen de maatstaven en budgetten. Door correlaties tussen verschillende maatstaven kan dit het opnemen van corrigerende maatstaven noodzakelijk maken, ook al is de relatie (of de richting van deze relatie) tussen maatstaf en bijstandskans op het eerste oog niet plausibel. Vanuit een *bestuurlijke* oogpunt zullen maatstaven minder in samenhang en meer afzonderlijk worden beschouwd. Vraag is dan vooral of een maatstaf en de manier waarop hij in het model is opgenomen aansluit bij wat men op het eerste gezicht zou verwachten. In deze bestuurlijke interpretatie hangt plausibiliteit van de verdeelkenmerken nauw samen met criterium 7 (Transparantie).

Tabel 1 geeft een overzicht van de gebruikte verdeelmaatstaven sinds de invoering van het objectief verdeelmodel. De plus- en mintekens verwijzen naar respectievelijk budgetverhogende en budgetverlagende factoren. (b.v. een gemeente met meer personen met lage inkomens ontvangt meer budget).

Tabel 1 Gebruikte verdeelmaatstaven in Objectief Verdeelmodel WWB en relatie (+ of -) met gemeentelijk budget; periode 2004-2007

Omschrijving Verdeelmaatstaf	2004	2005	2006	2007	2008
Lage inkomens (in % van personen met inkomen)	+				
Lage inkomens 15-64 jaar (in % huishoudens 15-64 met inkomen)		+	+	+	+
Aandeel langdurige bijstandsonvangers 2001 (in % huishoudens 15-64)		+			
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in % inwoners 20-64 jaar)	-				
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in % inwoners 15-64 jaar)		-	-	-	-
Werklozen met maximale WW-duur (in % inwoners 20-64)	+				
Werkzame beroepsbevolking (in % totale beroepsbevolking)		-	-	-	
Werkzame beroepsbevolking (in % beroepsbev. in COROP-regio)					-
Eenouderhuishoudens 20-39 jaar (in % inwoners 20-64 jaar)	+				
Eenouderhuishoudens 15-44 jaar (in % huishoudens 15-64 jaar)		+	+	+	+
Eenpersoonshuishoudens 20-64 jaar (in % inwoners 20-64 jaar)	+				
Totaal allochtonen (in % alle inwoners)	+				
Totaal allochtonen 15-64 jaar (in % alle inwoners 15-64)		+	+	+	+
Bevolkingsgroei					+
Laagopgeleiden 15-64 jaar (in % inwoners 15-64)		+	+	+	+
Regionaal klantensurplus (regionaal klantenpotentieel minus aantal inwoners, x1000)	+	+			
Relatief regionaal klantenpotentieel			+	+	+
Omgevingsadressendichtheid (x1000)	-				
Omgevingsadressendichtheid x woningvoorraad		-			
Inwoners stedelijk gebied (aantal inwoners in gebied met meer dan 1000 omgevingsadressen per km ² , in % aantal inwoners)			-	-	-
Huurwoningen (in % totaal aantal woningen)			+	+	+
Banen handel, horeca en schoonmaak (in % totaal aantal banen in COROP-regio)	-	-			
Banen handel en horeca (COROP)			-	-	-
Procentuele banengroei in COROP-regio		-	-	-	-
Aantal banen in COROP-regio (in % beroepsbevolking COROP-regio)		-	-	-	-
Netto arbeidsparticipatie vrouwen in COROP-regio			-	-	

Bron: ministerie van SZW

B. Literatuur

Volgens APE hebben de geselecteerde maatstaven een duidelijke en interpreteerbare samenhang met de herverdeeleffecten. Cebeon sluit zich daar grotendeels bij aan door te stellen dat gemeenten zich over het algemeen van de meeste verdeelmaatstaven kunnen voorstellen dat deze in het model zijn opgenomen (p. 94). Dat neemt niet weg dat Cebeon “een beperkte aansluiting van een aantal maatstaven bij verschillen in kans op bijstand op grond van exogene factoren” constateert (p. 95). Daarbij gaat het met name om de maatstaven ‘huurwoningen’, ‘lage inkomens’ en ‘eenouderhuishoudens’. Ook missen de door Cebeon geïnterviewde gemeenten een aantal factoren die hun inziens de kans op bijstand positief beïnvloeden.

In deze subsectie zullen we eerst de maatstaven langsgaan waarover in de literatuur kritiek wordt geuit. Vervolgens geven we een overzicht van de in de literatuur gesuggereerde verbeteringen.

Bevindingen per verdeelmaatstaf

Huurwoningen

Cebeon plaatst vraagtekens bij de maatstaf ‘Huurwoningen’. Volgens haar rapport blijken de kans op bijstand en verschillen tussen gemeenten meer samen te hangen met de aanwezigheid van goedkope huurwoningen dan met de aanwezigheid van huurwoningen in het algemeen. (p. 95)

Lage inkomens

Volgens Cebeon blijken verschillen in herverdeeleffecten tussen gemeenten samen te hangen met “het relatieve aantal huishoudens met een inkomen in het 3^e of 4^e deciel ten opzichte van huishoudens met een inkomen in het 2^e deciel (waaronder bijstandsontvangers)” (p. 95). Cebeon stelt dat gemeenten met relatief veel lage inkomens in het 3^e of 4^e deciel worden overbedeeld.

Eenouderhuishoudens

Volgens Cebeon kan de samenstelling van eenouderhuishoudens tussen gemeenten sterk variëren. Terwijl de ene gemeente veel eenouderhuishoudens heeft met een zwakke sociale positie en een grotere kans op bijstand, zijn er in andere gemeenten relatief weinig sociaal zwakkere eenouderhuishoudens. (p. 95)

Laagopgeleiden

Volgens Cebeon is deze maatstaf in het model ten onrechte als kostenverhogende factor opgenomen. Cebeon stelt namelijk dat het aandeel van personen met een lage opleiding in de totale bevolking niet of niet sterk varieert tussen gemeenten met een hoge dan wel lage modeluitkomst, c.q. met verschillen in kans op beroep op bijstand. (p. 95)

Allochtonen

Cebeon stelt voor deze maatstaf te vervangen door ‘Niet-westerse allochtonen’ (p. 95). Hiermee worden personen bedoeld waarvan beide ouders zijn geboren in Azië (incl. Turkije, excl. Japan en Indonesië), Zuid-Amerika of Afrika. APE stelde eerder dat deze wijziging niet tot een verbetering van het model zou leiden (APE, 2006a. 18-19).

Relatief regionaal klantenpotentieel

Volgens de door Cebeon geïnterviewde gemeenten ontbreekt bij deze maatstaf een logisch verband met de bijstandsproblematiek. (p. 94) De maatstaf is gebaseerd op de aantrekkingskracht

(op basis van het aantal inwoners) van relatief grote gemeenten op inwoners uit kleinere gemeenten in de omgeving, binnen een straal van 60 kilometer. Volgens Cebeon is deze maatstaf destijds ontwikkeld als een indicator voor de culturele centrumfunctie van relatief grote gemeenten, niet als een indicator van verschillen in sociale structuur. Verder stelt Cebeon dat deze maatstaf niet voldoet aan de lineariteitseis. Dat wil zeggen dat door gemeentelijke herindelingen of door de aaneengroeiing van verschillende kernen de score op deze maatstaf kan wijzigen zonder dat dit gepaard gaat met een wijziging in de sociale structuur.

Inwoners stedelijk gebied

Deze maatstaf heeft in het model een negatieve relatie met het budget. Cebeon stelt dat “vanuit de relatie met bijstandsgebruik en achterstand een positieve score meer voor de hand ligt” (p.94).

APE geeft als reden voor deze negatieve relatie:

“Het negatieve gewicht van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied vindt zijn oorzaak in de omstandigheid dat sterk met stedelijkheid samenhangende kenmerken als Lage inkomens, Laagopgeleiden en Allochtonen alle een positief gewicht hebben. Het hogere budget dat daaruit volgt, bevat waarschijnlijk een overcompensatie voor sociaal maatschappelijke problematiek. Het negatieve gewicht van de maatstaf Inwoners stedelijk gebied corrigeert als het ware voor deze overcompensatie.” (APE, 2006a, p.24)

Volgens APE leidt wijziging van deze maatstaf niet tot een verbetering van de verdeelsleutel. Cebeon vraagt zich echter af waarom er in plaats van deze compenserende maatstaf niet is gekozen voor een alternatieve invulling van de andere maatstaven. Bovendien wijst Cebeon erop dat een deel van de compenserende werking zich richt op de maatstaf ‘Regionaal klantenpotentieel’ waarvan de relatie met de bijstand volgens Cebeon in ieder geval al onduidelijk is. (p. 44)

Aantal banen in COROP-regio

Een aantal van de door Cebeon geïnterviewde gemeenten plaatst kanttekeningen bij het feit dat deze verdeelmaatstaf wordt gemeten op COROP-niveau. Deze kanttekeningen betreffen (1) het verschil in samenstellingen tussen de verschillende COROP-regio's, (2) de gerichtheid van met name randgemeenten op de COROP-regio en (3) de betekenis van de maatstaf ‘Banen handel en horeca in COROP-regio’ voor individuele gemeenten. Cebeon stelt verder dat de keuze voor het gebruik van COROP-gegevens grote invloed heeft op de scores in het verdeelmodel van individuele gemeenten. Volgens Cebeon zou een wijziging van COROP-gebieden voor sommige individuele gemeenten kunnen leiden tot een verschil in de modeluitkomst in een orde van grootte van meer dan 10%. (p. 95-6)

APE stelt voor verder onderzoek te doen naar de vervanging van economische maatstaven op COROP-niveau door economische maatstaven die betrekking hebben op de directe omgeving van de gemeente (op een manier die vergelijkbaar is met de operationalisatie van de maatstaf Klantenpotentieel). (APE, 2006a, 19)

Overigens dient men hier rekening te houden met de praktische beperking dat data die betrekking hebben op de directe omgeving van een gemeente niet (altijd) voorhanden zijn. Een idee om dit probleem te omzeilen is wellicht om voor elke gemeente de mate van gerichtheid op

één of meer COROP-gebieden te bepalen. Zo is het denkbaar om voor een gemeente die zich bevindt op de grens tussen twee COROP-gebieden x % van de benodigde data te baseren op het ene COROP-gebied en $(100-x)$ % van het andere. Daarbij zou als wegingsfactor kunnen gelden het aantal personen in een gemeente dat in een bepaald COROP-gebied werkt.

Bijstandsontvangers

Cebeon beveelt aan om te onderzoeken of de betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en stabiliteit van het model vergroot kunnen worden door het gedeeltelijk gebruik van het aantal bijstandsontvangers als maatstaf. (p. 101) We wijzen erop dat dit de exogene werking van het model (Criterium 4) zal doen verminderen.

Suggesties voor verandering en toevoeging verdeelkenmerken Tabel 2 geeft een overzicht van verbeter-suggesties gedaan door Cebeon en/of APE en van de beoordeling van APE van sommige van deze suggesties.

Tabel 2 Suggesties verdeelkenmerken door APE en Cebeon en doorgevoerde wijzigingen

Suggesties	
Omschrijving	Bevindingen
'Lage inkomens'	Slechte aansluiting volgens Cebeon
Toevoeging segregatiemaatstaven naar etniciteit en naar huishoudens met een laag inkomen.	Geen verbeterpotentieel volgens APE
'Laagopgeleiden'	Slechte aansluiting volgens Cebeon
Toevoeging 'Hoogopgeleiden'	Geen verbeterpotentieel volgens APE
'Eenouderhuishoudens'	Slechte aansluiting volgens Cebeon
Vervanging 'Huurwoningen' door 'Goedkope huurwoningen'	Voorstel Cebeon.
Wijziging 'Stedelijk gebied'	Kritiekpunt Cebeon Geen verbeterpotentieel volgens APE
Vervanging 'Totaal allochtonen' door 'Niet-westerse allochtonen'	Voorstel Cebeon. Geen verbeterpotentieel volgens APE en SEOR
Vervanging van economische maatstaven op COROP-niveau door maatstaven op directe omgeving gemeente	Cf. kritiek Cebeon
Gedeeltelijk gebruiken van 'Aantal bijstandsontvangers'	Voorstel Cebeon
Toevoeging 'Verslavingsproblematiek'	Door APE doorverwezen naar toekomstig onderhoudstraject
Verfijning 'Arbeidsongeschikten'	Door APE doorverwezen naar toekomstig onderhoudstraject
Toevoeging 'Industrieel verleden'	Door APE doorverwezen naar toekomstig onderhoudstraject

Bron: (APE, 2006a, 18-9) en (Cebeon, 2007, 94-101)

Criterion 2: Plausibiliteit van de herverdeeleffecten

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat herverdeeleffecten plausibel dienen te zijn. Het herverdeeleffect van een gemeente in jaar t wordt bepaald door het verschil tussen het objectief en het historisch budgetaandeel. Dit betekent dat voor kleine gemeenten geen herverdeeleffecten worden berekend. Het objectief budget voor een gemeente is het resultaat van de optelsom van de producten van de waarde van een verdeelmaatstaf voor een gemeente en het bijbehorende gewicht voor die maatstaf. Het objectief budgetaandeel is dan het aandeel van het objectieve

budget van die gemeente in het totale objectieve budget voor alle gemeente binnen één gemeentegrootteklasse. Het historisch budgetaandeel (ten tijde van de definitieve budgetten, september jaar t) is het aandeel van de bijstandsuitgaven 65- in jaar $t-2$ in de totale bijstandsuitgaven 65- in jaar $t-2$ van alle gemeenten binnen dezelfde gemeentegrootteklasse. (Voor indeling gemeentegrootteklassen zie Tabel 16 in Bijlage A.) Met ingang van 2007 is de compartimentering van het macrobudget over de drie grootteklassen vervallen. Sindsdien worden de aandelen berekend binnen de groep van alle gemeenten die met het model te maken hebben.

Ruime en enge definitie

De interpretatie van dit criterium blijkt niet geheel eenduidig. In de *ruime definitie* zegt dit criterium dat alleen de *richting* van het herverdeeleffect plausibel dient te zijn: redelijkerwijs mag men verwachten dat positieve herverdeeleffecten zich voordoen bij gemeenten waarvan de beleidsoutput bovengemiddeld is en negatieve herverdeeleffecten bij gemeenten waarvan die output benedengemiddeld is. In de *enge definitie* geldt plausibiliteit niet alleen de richting maar ook de omvang (vóór ex-ante aftopping). We stellen voor om plausibiliteit te gebruiken in de enge definitie en dus zowel richting als omvang in ogenschouw te nemen. Hierbij dient aangetekend te worden dat een herverdeeleffect plausibel kan zijn zonder acceptabel (Criterium 3) te zijn en vice versa.

B. Inventarisatie literatuur

In hun oordeel over de plausibiliteit van de herverdeeleffecten staan de APE-rapportages en het Cebeon-rapport vrijwel lijnrecht tegenover elkaar. Waar APE het model door de jaren heen grotendeels als plausibel aanmerkt, is Cebeon op dit punt kritisch.

APE-rapporten

In alle rapporten is APE positief over de plausibiliteit van de verdelende werking van het objectief verdeelmodel. In 2004 stelt APE bijvoorbeeld:

“Hoewel we ernaar hebben gezocht, heeft het plausibiliteitsonderzoek geen aanwijzingen opgeleverd voor specifieke lokale omstandigheden die in het objectieve verdeelmodel onvoldoende tot uitdrukking komen. Daarmee is natuurlijk niet uitgesloten dat dergelijke omstandigheden een rol spelen en mogelijk medebepalend zijn voor de herverdeeleffecten. (...) Met alle beperkingen van het onderzoek achten wij de gevonden verbanden sterk genoeg voor de conclusie dat gemeenten onderling duidelijk verschillen in hun beleids- en uitvoeringsinspanningen en dat deze verschillen zeer waarschijnlijk medebepalend zijn voor de richting en de omvang van de herverdeeleffecten van het objectief verdeelmodel.” (APE, 2004, 2)

Voor haar plausibiliteitsonderzoek heeft APE het beleid van gemeenten beoordeeld aan de hand van beleidsindicatoren. Het is de vraag hoe betrouwbaar deze indicatoren zijn. Ten eerste omdat in het onderzoek niet wordt ingegaan op de vraag of en hoe bij de ontwikkeling van de indicatoren effectiviteit van beleid onderscheiden wordt van inzet van beleid. Ten tweede is het de vraag hoe betrouwbaar de middels vragenlijsten ingewonnen data zijn. Voor een betrouwbare respons dienen gemeenten namelijk niet alleen inzicht te hebben in de effectiviteit van hun eigen bijstandsbeleid maar ook in dat van andere gemeenten. Zelf schrijft APE:

“Binnen het tijdsbestek van het onderhavige plausibiliteitsonderzoek was er geen ruimte om alle gegevens in samenspraak met de invullers van de vragenlijsten expliciet te verifiëren. Mede

daarom is de non-respons op sommige vragen hoog. Bij andere vragen zijn wij er niet geheel zeker van dat de invullers de bedoelde interpretatie aan de vraag hebben gegeven. We hebben waarschijnlijk niet alle inconsistenties in het datamateriaal kunnen corrigeren. Onvermijdelijk zijn hierdoor onbetrouwbaarheden in de meting van de beleids- en uitvoeringspraktijk geslopen die de samenhang verstoren.” (APE, 2005, 14)

Onderstaande bevindingen van APE zullen dus met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

APE noemt een herverdeeeffect *plausibel* als het voldoet aan *één* van de onderstaande voorwaarden:

- Het herverdeeeffect en het op grond van het gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk te verwachten herverdeeeffect zijn beide groter dan €25 per huishouden van 15-64 jaar.
- Het herverdeeeffect en het te verwachten herverdeeeffect zijn beide kleiner dan -/€25 per huishouden van 15-64 jaar.
- De absolute waarde van het verschil tussen herverdeeeffect en het te verwachten herverdeeeffect is kleiner dan €75 per huishouden van 15-64 jaar.

APE noemt een herverdeeeffect *implausibel* als het voldoet aan *beide* van de onderstaande voorwaarden:

- Het teken van het herverdeeeffect is tegengesteld aan het teken van het te verwachten herverdeeeffect.
- De absolute waarde van het verschil tussen het herverdeeeffect en het te verwachten herverdeeeffect is groter dan €75 per huishouden van 15-64.

In alle overige gevallen kan er volgens APE geen uitsluitel worden gegeven over de plausibiliteit van het herverdeeeffect. (APE, 2005, 31) In (APE, 2005) wordt voor een aantal verschillende modellen de plausibiliteitswaarde onderzocht. De hier meest relevante resultaten zijn die voor de modellen APE2006plus (het model dat uiteindelijk werd gebruikt voor de bepaling van de budgetten 2006) en APE2006. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3.

Voor APE2006plus geldt volgens APE dat van de 54 onderzochte gemeenten 59% van de herverdeeeffecten plausibel zijn en 15% implausibel. Voor de overige 26% geeft de toets geen uitsluitel. Wordt de plausibiliteitstoets gewogen op basis van bijstandsuitgaven, dan blijkt dat de ‘plausibele gemeenten’ verantwoordelijk zijn voor 83% van de bijstandsuitgaven en de ‘implausibele gemeenten’ voor 4% (in 13% van de gevallen geeft de toets geen uitsluitel). Dit wordt veroorzaakt door het feit dat dit model volgens APE qua microplausibiliteit goed scoort in de grotere gemeenten. (APE, 2005, 38)

Bij toepassing van APE2006plus is de gemiddelde absolute waarde van het verschil tussen herverdeeeffect en voorspeld herverdeeeffect €37,38 per huishouden 15-64. In de ‘plausibele gemeenten’ bedraagt de gemiddelde afwijking €26,29, in de ‘implausibele gemeenten’ is het verschil €111,85 en in de gemeenten waar de toets geen uitsluitel geeft is het verschil tussen herverdeeeffect en voorspeld herverdeeeffect gemiddeld €55,65 (APE, 2005, 38) (Zie Tabel 3).

Tabel 3 Microplausibiliteit van modellen APE2006plus en APE2006

	APE2006plus	APE2006
Gemeenten naar plausibiliteitsklasse		
Plausibel	31 (57%)	31 (57%)
Niet plausibel	10 (19%)	10 (19%)
Geen uitsluitel	13 (24%)	14 (26%)
Totaal	54 (100%)	54 (100%)
Uitgaven naar plausibiliteitsklasse		
Plausibel	83%	60%
Niet plausibel	4%	4%
Geen uitsluitel	13%	36%
Totaal	100%	100%
Gemiddeld verschil (absolute waarde) tussen herverdeeeffect en voorspeld herverdeeeffect		
Plausibel	€26,69	€29,74
Niet plausibel	€111,85	€120,78
Geen uitsluitel	€55,65	€56,03
Totaal	€37,38	€44,45

Bron: (APE, 2005, 39)

Cebeon-rapport

Volgens Cebeon is er geen eenduidige relatie tussen de richting van het herverdeeeffect en de gemeentelijke output en kan een aanzienlijk deel van het budget als niet plausibel worden aangemerkt. Volgens de bevindingen van Cebeon is het beleid van gemeenten met een negatief herverdeeeffect gemiddeld genomen niet slechter dan dat van gemeenten met een positief herverdeeeffect. (p. 64) Cebeon concludeert hieruit dat beleid niet de verklarende factor is voor de richting van de herverdeeeffecten. Wel biedt beleid volgens Cebeon een aanvullende verklaring.

De beleidsmaatstaven die Cebeon gebruikt vallen uiteen in drie componenten (instroombeperkende maatregelen, uitstroombevorderende maatregelen en handhaving) die op hun beurt bestaan uit verschillende factoren. Per factor kent Cebeon de gemeenten een '+', een '0' of een '-/-' toe, waarbij '0' in de meeste (maar niet in alle) gevallen correspondeert met de gemiddelde prestaties van gemeenten op deze factor. De scores worden toegekend op basis van de antwoorden van de betreffende gemeenten. Of Cebeon de antwoorden heeft geverifieerd wordt niet vermeld.

Als hoofdconclusie van haar onderzoek noemt Cebeon dat achter een aantal maatstaven – in het bijzonder 'Huurwoningen', 'Lage inkomens' en 'Eenouderhuishoudens' – een onterechte cumulerende werking schuilgaat die ervoor zorgt dat de verschillen in bijstandskans als gevolg van exogene factoren tussen gemeenten niet goed in het model tot uiting komen. Cebeon stelt dat een substantieel deel van het verdeelde budget als niet plausibel kan worden aangemerkt. Hierdoor ontstaan er verschillen in uitgangspositie die kunnen oplopen tot meer dan € 200 per huishouden (vóór ex-ante aftopping) tussen gemeenten met positieve en negatieve herverdeeeffecten. Volgens Cebeon is er voor minimaal 30 van de circa 100 gemeenten die in 2007 (volledig) objectief worden bedeed sprake van een substantiële discrepantie tussen model en onvermijdelijke bijstandsuitgaven (p. 93) (resultaten op basis van model 2007 toegepast op data 2005). Cebeon stelt dat herdefiniëring van de maatstaven 'Huurwoningen', 'Lage inkomens'

en ‘Eenouderhuishoudens’ het herverdeeleffect voor minimaal 20 gemeenten zou doen afnemen met een bedrag van minimaal € 50 en in een enkel geval meer dan € 100 per huishouden.

Net als in het plausibiliteitsonderzoek van APE zijn de indicatoren waarmee de beleidsoutput wordt gemeten een kwetsbaar punt. De eerste vraag is of de wijze waarop Cebeon het beleid van gemeenten heeft beoordeeld leidt tot betrouwbare resultaten. Belangrijkste kritiekpunt is dat Cebeon geen onderscheid maakt tussen de inzet van gemeentelijk beleid en de effectiviteit ervan. De beleidskenmerken zijn dus niet noodzakelijkerwijs outputkenmerken en een ‘+’ in de ene gemeente kan daardoor een heel andere impact hebben dan een ‘+’ in de andere gemeente. Ten tweede blijft onduidelijk wat de wegingsfactor is van de verschillende outputkenmerken. Ten derde is het de vraag of de informatie die is ingewonnen via vragenlijsten voldoende betrouwbaar is, niet alleen omdat sommige gemeenten hun beleid misschien beter doen voorkomen dan het in werkelijkheid is, maar ook omdat het voor een betrouwbare rapportage daarvan noodzakelijk zou zijn dat gemeenten inzicht hebben in het beleid van andere gemeenten. De plausibiliteit van de herverdeeleffecten wordt immers bepaald aan de hand van de vraag of een herverdeeleffect in lijn is met de outputprestaties van een gemeente *ten opzichte van andere gemeenten*.

De tweede vraag die opkomt is in hoeverre de door Cebeon getrokken conclusies ten aanzien van de plausibiliteit van de herverdeeleffecten worden onderbouwd door het onderzoek. Zoals gezegd stelt Cebeon dat gemeenten met een negatief herverdeeleffect over de hele linie niet slechter scoren dan gemeenten met een positief herverdeeleffect en is beleid niet de verklarende factor voor de verschillen in herverdeeleffecten. (pp. 64, 69) Cebeon trekt deze conclusies eerst op basis van onderzoek naar de herverdeeleffecten van 10 gemeenten met extreme herverdeeleffecten (‘uitschieters’) en herhaalt ze vervolgens op basis van onderzoek van 30 gemeenten bestaande uit de eerdere 10 aangevuld met 20 “andere bij het onderzoek betrokken gemeenten (...) met een duidelijk [positief of negatief] herverdeeleffect” (pp. 65-66) In het eerste geval rechtvaardigt de onderzoeksgroep geen algemene uitspraken (het gaat immers om de uitschieters). In het tweede geval blijft onduidelijk of deze 20 andere gemeenten representatief zijn voor de andere gebudgetteerde gemeenten.

Onderzoek APE naar door Cebeon als implausibel aangemerkte gemeenten

Voor dertien van de door Cebeon als implausibel aangemerkte gemeenten heeft APE onderzoek verricht naar de plausibiliteit van de herverdeeleffecten. Het gaat daarbij om vijf gemeenten met een (zeer) groot positief herverdeeleffect in 2005 en acht gemeenten met een (zeer) groot negatief herverdeeleffect in datzelfde jaar. Voor elk van deze gemeenten heeft APE een groep van twintig referentiegemeenten opgesteld (met uitzondering van de referentiegroep voor de meegenomen steden uit de G4, waarvoor de referentiegroep telkens uit de drie overige G4-steden bestaat). Deze referentiegroepen zijn telkens samengesteld op basis van uitgaven in 2005 en budgetaandeel in 2005. Vervolgens analyseert APE zowel de ontwikkeling in bijstandsvolume, instroom en uitstroom (eveneens opgesplitst naar verschillende categorieën zoals Eenpersoonshuishoudens) als de ontwikkeling in uitgaven- en budgetaandelen in zowel de betreffende gemeente als in de referentiegroep en in alle andere gemeenten in het COROP-gebied. Op basis van deze analyses stelt APE dat voor elk van deze dertien gemeenten het herverdeeleffect in 2005 te verklaren is.

Criterion 3: Omvang van de herverdeeleffecten is 'acceptabel'

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat de omvang van de herverdeeleffecten 'acceptabel' moet zijn. De vraag wat een 'acceptabel' herverdeeleffect is en wat niet is in wezen een politieke beslissing. In nauw overleg met de VNG en de Tweede Kamer stelt SZW het percentage voor ex-ante inperking vast. Deze inperking heeft een dempende werking op de objectiviteit van het model. Hierop zal worden ingegaan in de paragraaf over Criterion 4.

Afgaande op de aftoppingspercentages zoals die in 2006 en 2007 zijn gebruikt houdt dat in dat een acceptabel herverdeeleffect zich bevindt binnen de bandbreedte van -7,5% en +7,5%.¹ Zo bezien zijn herverdeeleffecten na aftopping per definitie acceptabel. Resteert natuurlijk de vraag of gemeenten deze aftoppingsgrenzen ook acceptabel vinden.

B. Inventarisatie literatuur

In door Cebeon afgenomen interviews met twintig gemeenten ('uitschieters') geeft 37% aan de omvang van het herverdeeleffect 'acceptabel' te vinden, tegenover 63% 'onacceptabel'. De gemeenten die het herverdeeleffect acceptabel vinden zijn alle gemeenten met een positief herverdeeleffect (p. 77).

Cebeon geeft een overzicht van het verloop in herverdeeleffecten vóór aftopping voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Uit deze resultaten concludeert Cebeon dat in de jaren waarin het model is toegepast minder dan de helft van de gemeenten een herverdeeleffect had waarvan de waarde in de bandbreedte van [-7,5%,7,5%] bleef. Ook laten de resultaten volgens Cebeon zien dat het aandeel van gemeenten met extreme herverdeeleffecten (absolute waarde groter dan 15%) niet afneemt: "Ondanks de jaarlijkse herschattingen is het aantal gemeenten waarvoor het herverdeeleffect wordt afgetopt niet duidelijk afgenomen. Ook in 2006 is er nog sprake van substantiële herverdeeleffecten die voor een groot deel van de gemeenten worden afgetopt." (p. 100)

¹ In 2004 en 2005 was het percentage voor ex-ante inperking 10%. Vanaf 2006 worden herverdeeleffecten van >10% en <-10% afgetopt tot +/- 7.5% en worden herverdeeleffecten met een absolute waarde tussen 5% en 10% afgetopt tot de helft van het verschil tussen de absolute grens van 10% en de absolute waarde van het herverdeeleffect

Criterion 4: Verdeling op basis van exogene factoren

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat de objectieve verdeling gebaseerd moet zijn op exogene, d.w.z. niet door gemeenten beïnvloedbare factoren. Alleen dan namelijk vormt het model een prikkel voor de reductie van bijstandsuitgaven. Vermeden moet worden dat er een vermenging optreedt met variabelen die de uitvoeringspraktijk van het bijstandsbeleid betreffen.

De exogene werking van het objectief verdeelmodel wordt gedempt door drie factoren:

1. Aftopping via ex-ante inperking.
2. Eventueel gemeentelijk beleid gericht op beïnvloeding verdeelkenmerken.

De mate waarin het budget voor een gemeente vóór ex-ante inperking wordt bepaald op basis van het objectief verdeelmodel is louter afhankelijk van het inwonersaantal op de peildatum van dat jaar. Voor gemeenten die onder een bepaalde ondergrens zitten is de objectieve component 0%. Deze gemeenten worden geheel historisch gebudgetteerd. Voor gemeenten boven een bepaalde bovengrens is het objectieve aandeel gelijk aan het dat jaar geldende maximum (100% vanaf 2006). Voor gemeenten die tussen de twee grenzen invallen is het objectieve aandeel evenredig aan het inwonersaantal (bijvoorbeeld, in 2007 waarin de ondergrens 30.000 is en de bovengrens 40.000 geldt dat een gemeente met een inwonersaantal van 35.000 voor 50% objectief gebudgetteerd wordt.)

Verder was er in de jaren voor 2006 sprake van een ingroeitraject. In 2004 bedroeg de maximale budgettering 40%, in 2005 was dit 73%. Met ingang van 2006 worden gemeenten die uitkomen boven de bovengrens voor 100% objectief gebudgetteerd.

Het verloop van deze relatie tussen de grootte van een gemeente en het aandeel van de objectieve component in het i-deel van het budget vóór aftopping wordt geïllustreerd door Figuur 8 in Bijlage A.

Trade-off ex-ante inperking en objectieve werking van het verdeelmodel

De mate waarin herverdeeleffecten worden afgetopt heeft een negatief effect op de objectieve werking van het model. Met andere woorden: naarmate het percentage voor ex-ante inperking lager is wordt een groter deel van het budget in feite verdeeld op basis van het historisch verdeelmodel. Er bestaat dus een trade-off tussen dit criterium en criterium 3 (omvang herverdeeleffecten).

Tabel 4 geeft een overzicht van de mate van aftopping in de periode 2004-2007, zowel van het objectieve deel als van het budget na bijmenging van de historische component. De aftopping van het objectieve deel is berekend als het relatieve verschil in het objectieve budgetaandeel van een gemeente ná aftopping maar vóór historische bijmenging en het objectieve budgetaandeel vóór aftopping en historische bijmenging. Het uiteindelijke effect na historische bijmenging is berekend als het relatieve verschil tussen het uiteindelijke budgetaandeel en het budgetaandeel in het hypothetische geval dat er geen aftopping had plaatsgevonden. Voor de precieze berekening zie Bijlage B.

Tabel 4 Effect ex-ante inperking (vóór en na bijmenging historisch deel), 2004-2007

Aftopping objectieve deel (vóór historische bijmenging)				
	2004	2005	2006	2007
Aantal waarnemingen	99	104	154	150
Gemiddelde absolute waarde	4,9%	1,2%	5,9%	6,2%
St. dev. absolute waarde	9,1%	5,6%	6,8%	9,1%
Minimum	-28,9%	-24,4%	-34,5%	-33,9%
Maximum	55,2%	35,9%	25,7%	66,1%
% gemeenten met absolute waarde > 7,5%	21%	16%	29%	31%
% gemeenten met absolute waarde > 15%	11%	5%	12%	15%
Uiteindelijk effect aftopping op budgetten (na historische bijmenging)				
	2004	2005	2006	2007
Gemiddelde absolute waarde	1,2%	2,0%	3,6%	4,6%
St. dev. absolute waarde	2,7%	3,7%	5,2%	6,5%
Minimum	-14,8%	-19,5%	-22,3%	-33,9%
Maximum	9,6%	19,9%	25,7%	21,2%
% gemeenten met absolute waarde > 7.5%	6%	7%	16%	26%
% gemeenten met absolute waarde > 15%	0%	2%	6%	8%

Bron: berekening door SEO op basis van gegevens ministerie van SZW

De gemiddelde absolute waarde van het aftoppingspercentage is in de loop der jaren ietwat toegenomen, evenals het percentage van gemeenten waarvoor de absolute waarde van het aftoppingspercentage buiten de bandbreedte van [-7.5%,7.5%] valt. Deels zal dit het gevolg zijn van het toegenomen aantal gemeenten dat gebudgetteerd wordt via het objectief verdeelmodel. Met deze toename is namelijk ook de heterogeniteit binnen deze groep toegenomen. Bovendien dient aangetekend te worden dat de aftoppingsnormen met ingang van 2006 zijn verscherpt. Tot slot valt op dat vooral in 2006 en 2007 voor een flink aantal gemeenten het budget na aftopping meer dan 7.5%, en voor sommige gemeenten zelfs meer dan 15%, hoger dan wel lager lag dan de oorspronkelijke modeluitkomst. Dit toegenomen effect van aftopping is grotendeels toe te schrijven aan het feit dat in deze jaren voor grote gemeenten het objectieve deel werd opgeschroefd tot 100%. Het effect van ex-ante inperking op het uiteindelijke budget is logischerwijs groter wanneer er minder historisch wordt bijgemengd.

Op basis van deze cijfers kunnen we stellen dat de objectieve werking van het model voor sommige gemeenten flink wordt gedempt door de aftoppingsregeling. Dit kan er dan wel op wijzen dat het model voor deze gemeenten minder goed aansluit bij de onvermijdelijke bijstandsuitgaven (conform kritiek Cebeon), dan wel dat de verschillen in gemeentelijke prestaties groter zijn dan de mate waarin het door de politiek wenselijk wordt geacht dit in de budgettering tot uitdrukking te brengen.

Invloed gemeentelijk beleid op verdeelkenmerken

Een verdere dempende factor van de objectiviteit van het verdeelmodel is eventuele invloed van gemeentelijk beleid op de verdeelkenmerken. Zo is het voorstelbaar dat gemeenten de maatstaven 'Lage inkomens' en 'Eenpersoonshuishoudens' kunnen beïnvloeden via een combinatie van bouwprogramma's en woningdistributie. De vraag of dit het geval is kan worden onderzocht door na te gaan of voor sommige gemeenten één of meerdere waarden die voorkomen in de verdeelsleutel een opvallende ontwikkeling laat of laten zien die het gevolg is van gemeentelijk beleid. Dat valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Criterion 5: Stabiliteit van het model

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat het van belang is dat het objectief verdeelmodel redelijk voorspelbare uitkomsten voor gemeenten oplevert. Daarbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen stabiliteit van herverdeeeffecten en stabiliteit van budgetten.

De fluctuatie van herverdeeeffecten van jaar tot jaar wordt bepaald door drie factoren:

- veranderingen van het model door wijziging of toevoeging van de objectieve verdeelkenmerken en door aanpassing van de wegingsfactoren
- veranderingen in de waarde van objectieve verdeelkenmerken binnen een gemeente en binnen andere gemeenten (tot en met 2006: binnen andere gemeenten in dezelfde grootteklasse)
- veranderingen van historische uitgaven

De fluctuatie van de bijstandsbudgetten wordt bepaald door bovenstaande drie factoren plus historische bijmenging en de veranderingen in het macrobudget.

Tabel 5 vermeldt de fluctuatie in herverdeeeffecten vóór aftopping en historische bijmenging tussen twee opeenvolgende jaren in de periode 2004-2007. Rekening houdend met het gegeven dat in 2007 de groep gemeenten die wordt gebudgetteerd via het verdeelmodel is toegenomen en daarmee meer heterogeen is geworden kan men stellen dat de stabiliteit van de herverdeeeffecten tussen opeenvolgende jaren is verbeterd sinds de invoering in 2004.

Tabel 5 Verandering (in %) in herverdeeeffecten tussen twee opeenvolgende jaren, 2004-2007

	2005 t.o.v. 2004	2006 t.o.v. 2005	2007 t.o.v. 2006
Aantal gemeenten	97	100	137
Gemiddelde absolute waarde	10,6%	5,6%	7,5%
St. dev. absolute waarde	10,8%	6,2%	7,7%
% Absolute waarde <5%	34%	62%	44%
% Absolute waarde <10%	62%	87%	75%

Bron: berekening SEO op basis van gegevens ministerie van SZW

Trade-off stabiliteit en actualiteit

Zoals gezegd is het van belang onderscheid te maken tussen stabiliteit van het objectief verdeelmodel en de stabiliteit van het budget. Bij dit laatste speelt ook de verandering van het beschikbare macrobudget een rol.

De stabiliteit van het model kan worden verbeterd door het gebruik van meerjarige gemiddelden. Gevolg daarvan is wel dat het model trager reageert op de actuele veranderingen in de verdeelkenmerken.

Daarnaast hebben ook de afspraken die door het Kabinet met de VNG zijn gemaakt over meerjarige budgetten enige invloed op zowel de stabiliteit van het objectief verdeelmodel als op de stabiliteit van de budgetten.² Afgesproken is om de verdeling van het macrobudget in september jaar $t-1$ vast te leggen en dus niet meer gedurende het lopende jaar de waarden van de verdeelkenmerken te actualiseren zoals tot op heden het geval was. Met betrekking tot de hoogte van het macrobudget is afgesproken dat deze in eerste instantie meerjarig wordt vastgelegd conform de middellange termijnraming zoals deze in september 2007 bekend was. Daarna wordt het macrobudget in beginsel tot 2011 niet aangepast voor realisaties van gemeenten, hetgeen in feite betekent dat de winst als gevolg van daling van het bijstandsvolume niet wordt afgeroomd. Het macrobudget wordt alleen aangepast voor volumeveranderingen als deze door conjuncturele veranderingen meer afwijken dan de vastgestelde bandbreedte van 12.500 huishoudens van de verwachtingen op basis van de middellange termijnramingen van september 2007. Daarnaast wordt het macrobudget jaarlijks aangepast voor loon- en prijsongevoeligheid en effecten van rijksbeleid.

B. Inventarisatie literatuur

Cebeon

In door Cebeon afgenomen interviews met twintig gemeenten ('uitschieters') geeft slechts 10% van de gemeenten aan de modeluitkomsten tussen de jaren betrouwbaar te vinden. De overige 90% noemt de uitkomsten onbetrouwbaar. Daarbij gaat het in gelijke mate om gemeenten met een positief herverdeeffect en gemeenten met een negatief herverdeeffect (p. 77)

Verder heeft Cebeon onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de herverdeeffecten vóór aftopping tussen 2004 en 2006 van een vijftiental gemeenten. Voor deze vijftien gemeenten blijken er tussen de jaren flinke verschillen te bestaan in herverdeeffect. Deze verschillen hangen volgens de Cebeon-analyse voor een groot deel samen met de wisselende uitkomsten van het model. (p. 77-8) Overigens wordt niet duidelijk in welke mate de fluctuatie in herverdeeffecten van deze gemeenten representatief zijn voor die in andere gemeenten.

Tabel 6). Afgaande op de kleiner wordende gemiddelde absolute verschillen in herverdeeffecten en de kleiner wordende bandbreedte waarbinnen die verschillen zich bewegen zou geconcludeerd kunnen worden dat het model stabiel is geworden.

² Deze afspraken zijn beschreven in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 5 oktober (Vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 30 545, nr. 36)

Tabel 6 Ontwikkeling herverdeeeffecten vóór aftopping 2004-2008 voor 11 gemeenten)

Gemeente	Herverdeeeffecten					Absoluut verschil tussen opeenvolgende jaren			
	2004	2005	2006	2007*	2008**	0405	0506	0607	0708
I	-45%	6%	17%	-12%	-31%	51%	11%	29%	19%
II	31%	-3%	-9%	4%	1%	34%	6%	13%	3%
III	-28%	-2%	10%	-8%	5%	26%	12%	18%	13%
IV	-19%	0%	17%	-3%	3%	19%	17%	20%	6%
V	-7%	-1%	17%	14%	22%	6%	18%	3%	8%
VI	-4%	8%	-10%	5%	-3%	12%	18%	15%	8%
VII	-22%	-34%	-5%	-23%	-11%	12%	29%	18%	12%
VIII	-7%	42%	42%	23%	43%	49%	0%	19%	20%
IX	-6%	-13%	6%	6%	1%	7%	19%	0%	5%
X	13%	-6%	13%	12%	7%	19%	19%	1%	5%
XI	1%	32%	30%	17%	26%	31%	2%	13%	9%
	Gemiddeld absoluut verschil					24%	14%	10%	10%
	Minimum (absoluut)					6%	0%	0%	3%
	Maximum (absoluut)					51%	29%	29%	20%

Bron: (Cebeon, 2007, 78), SZW; *Info model APE 2007; **Info model 2008.25

APE

Volgens APE slaagt het verdeelmodel 2006 er “minder goed” in om binnen één gemeente de verschillen in bijstandsuitgaven tussen de jaren te verklaren. Dit betekent dat verschillen in de conjuncturele ontwikkeling mogelijk onvoldoende in het model tot uitdrukking komen. APE heeft de verwachting dat ijking op meerjarige gegevens goed uitpakt voor de stabiliteit van het verdeelmodel en voor de stabiliteit van de objectieve budgetten en tegelijkertijd beter rekening houdt met verschillen in conjunctuur. (APE, 2006a, 19-20)

SEOR

SEOR stelt dat stabiliteit van de herverdeeeffecten van jaar tot jaar niet per se een criterium is. Wel mag volgens SEOR worden verwacht dat herverdeeeffecten van jaar tot jaar niet zeer sterk fluctueren, een situatie waarvan volgens SEOR in het huidige verdeelmodel sprake is. SEOR concludeert derhalve dat het verdeelmodel voldoet aan het criterium van stabiliteit. Wel stelt SEOR voor om voor die verdeelkenmerken die van jaar tot jaar sterk fluctueren (SEOR noemt “laagopgeleiden”) alternatieven te zoeken, bijvoorbeeld door het gebruik van meerjaarlijkse gemiddelden. (SEOR, 2007, 3)

Overige literatuur

Research voor Beleid stelt dat het een algemeen gedeeld kritiekpunt van gemeenten is dat budgetten jaarlijks flink schommelen, overigens zonder daarbij in te gaan op de vraag of die schommelingen veroorzaakt worden door het objectief verdeelmodel. Volgens Research voor Beleid maakt dit het voor gemeenten lastig meerjarig beleid te ontwikkelen. Deze onzekerheid zou ertoe leiden dat “gemeenten eventuele overschotten op het I-deel grotendeels of geheel in de algemene reserves storten. Financiële onzekerheid is daarbij een belangrijke drijfveer. Als er wel budget wordt geïnvesteerd, wordt dit ingezet voor diverse doeleinden zoals armoedebestrijding, extra personeel of arbeidsmarktbeleid. Echter, omdat het slechts een eenmalig bedrag betreft en er het volgend jaar sprake kan zijn van een tekort, kunnen de overschotten niet ingezet worden voor nieuw structureel beleid.” (p.27)

Criterion 6: Actualiteit van het model

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat het verdeelmodel gebaseerd moet zijn op recente gegevens.

De actualiteit van de gebruikte gegevens wordt beïnvloed door twee factoren

- het al dan niet gebruiken van meerjarige gegevens ter bevordering van de stabiliteit van het model (criterium 5)
- het moment waarop de budgetten bepaald worden

Wat betreft dit tweede punt: hoe later de definitieve budgetten bekend worden gemaakt, hoe actueler de gegevens waarop die budgetten gebaseerd zijn. Tabel 7 geeft een overzicht van de afgelopen vier jaar gehanteerde tijdsschema's van budgetbepaling.

Tabel 7 Tijdsschema budgetbepaling WWB (voor jaar t), 2004-2008

2004 en 2005	
juli t-1	Indicatie (zonder juridische status)
september t-1	Voorlopig budget
december t-1	Evt. informatie over ontwikkeling macrobudget
september t	Definitief budget; eventueel aanpassing macrobudget
2006 en 2007	
juli t-1	Indicatie (zonder juridische status)
september t-1	Voorlopig budget
december t-1	Evt. informatie over ontwikkeling macrobudget
voorjaar t	Vastlegging verdeelgegevens; actualisatie macrobudget)
september t	Definitief budget na eventuele aanpassing macrobudget
2008	
juli t-1	Indicatie (zonder juridische status)
september t-1	Vastlegging verdeelgegevens; correctie macrobudget voor effecten rijksbeleid
mei t	Correctie macrobudget voor effecten rijksbeleid en voor loon- en prijsongevoeligheid
september t	Correctie macrobudget voor conjunctuur, indien conjunctureel effect meer dan 12.500 bijstandshuishoudens (+ of -) afwijkt van de MLT-raming van het CPB. Alleen overschrijding bandbreedte wordt gecorrigeerd. Indien nodig wordt het macrobudget ook gecorrigeerd voor effecten rijksbeleid en loon- en prijsongevoeligheid. Volgens SZW is dit laatste tot nu toe niet nodig gebleken.

Bron: Ministerie van SZW

B. Inventarisatie literatuur

Ten behoeve van de stabiliteit van het model (criterium 5) adviseert APE in 2006 om in een komend onderzoekstraject verder onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het verdeelmodel te ijken op meerjarige gegevens (APE, 2006a, 20). In het kader van het Bestuursakkoord Rijk–VNG zijn er in september 2007 afspraken gemaakt met de VNG over meerjarige budgetten en de momenten waarop budgetten aangepast kunnen worden. Doel van deze afspraken is om gemeenten meer budgetstabiliteit te bieden.

Een andere factor die van invloed is op de actualiteit van het model is het moment waarop de definitieve budgetten worden bekendgemaakt. Hoe later, hoe actueler. Gevolg is echter dat gemeenten lang in onduidelijkheid verkeren over de definitieve hoogte van het budget. Tussen september van het voorgaande jaar ($t-1$) (de maand waarin tot en met 2006 het voorlopige budget en vanaf 2007 het definitieve budget voor jaar t bekend werd gemaakt) en september t (de maand waarin gemeenten hun definitieve budget vernemen) kunnen zich namelijk grote verschillen voordoen. Het rapport van Research voor Beleid noemt dit als een algemeen gedeeld kritiekpunt onder gemeenten (p. 27). Met ingang van 2008 is besloten om de verdeling al in september $t-1$ vast te leggen. Alleen wijzigingen in het macrobudget kunnen de gemeentelijke budgetten dan nog beïnvloeden. Dit is gunstig voor de stabiliteit van budgetten, maar de gebruikte data zijn daardoor wel wat minder actueel.

Criterium 7: Transparantie van het model

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat de werking van het model ook voor niet-ingewijden en gemeenten inzichtelijk dient te zijn en dat gemeenten in principe in staat zouden moeten zijn hun eigen budgetten te berekenen. Dit houdt onder meer in dat het model gebaseerd is op openbare en betrouwbare beleidsinformatie. APE stelt daarnaast dat transparantie inhoudt dat “het model gebaseerd moet zijn op openbare en betrouwbare beleidsinformatie die objectief meetbaar is en niet door de gemeenten te beïnvloeden is, althans niet op een maatschappelijk ongewenste manier” (APE, 2006, 6n), een definitie die identiek is aan die van criterium 4 (verdeling geschiedt op basis van exogene factoren).

Voor een goede toetsing van dit criterium stellen wij voor de definitie van dit criterium zoveel mogelijk los te koppelen van andere criteria en bovendien een onderscheid te maken tussen twee maten van transparantie:

- Het model is *duidelijk*: gemeenten hebben een passief inzicht in de werking van het model en het model is gebaseerd op openbare en betrouwbare beleidsinformatie.
- Het model is *controleerbaar*: het model is niet alleen duidelijk, maar gemeenten zijn ook in staat zelf hun budgetten te berekenen. (definitie van Cebeon)

De vraag of aan dit criterium wordt voldaan komt vooral in het bestuurlijke hoofdstuk aan de orde.

B. Inventarisatie literatuur

We gaan er vanuit dat APE haar eigen verdeelmodellen transparant vindt. Of dit ook geldt voor de gemeenten, daar heeft APE geen onderzoek naar verricht. Ook in de andere rapporten komt weinig over dit criterium naar voren en zeker de vraag of het model voor de gemeenten *controleerbaar* is – d.w.z. of gemeenten over de benodigde gegevens beschikken en of ze hun eigen budget kunnen uitrekenen – blijft in de doorgenomen literatuur onbeantwoord. Komt transparantie wel ter sprake, dan slechts impliciet zoals in het rapport van Research voor Beleid/Radar dat stelt: “Gemeenten staan in zijn algemeenheid positief ten opzichte van de WWB.” (p.7)

Het meest specifiek is Cebeon:

“In het verlengde van de reacties op de plausibiliteit van de verdeelmaatstaven (...) blijkt dat veel steekproefgemeenten moeite hebben om de algehele werking (transparantie) van het verdeelmodel met veel relatieve variabelen met positieve en negatieve gewichten te doorgronden.” (p.77)

Maar ook hier wordt transparantie eerder gelijkgesteld aan de algehele gemeentelijke tevredenheid over het model en de herverdeeleffecten dan dat gekeken wordt naar het technisch inzicht van gemeenten in het model.

Criterion 8: Bestendigheid tegen gemeentelijke herindelingen

A. Interpretatie en operationalisatie

Dit criterium stelt dat het model bestand dient te zijn tegen gemeentelijke herindelingen. Dit houdt in dat het budget van een gemeente die is ontstaan door de samenvoeging van twee of meer gemeenten niet of nauwelijks mag afwijken van de som van de afzonderlijke budgetten die de individuele gemeenten hadden gekregen als ze niet waren gefuseerd. Vóór 2007 was dit criterium ook van toepassing op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tot dat jaar namelijk werden zulke gemeenten gezamenlijk gebudgetteerd. Met ingang van 2007 is er voor gekozen samenwerkende gemeenten afzonderlijk te budgetteren.

Welbeschouwd stelt dit criterium dat het model bestand dient te zijn tegen zowel de *directe* als de *indirecte* effecten van gemeentelijke herindelingen. De eerste eis houdt in dat de verdeelsleutel zo lineair mogelijk is. Dat wil zeggen dat twee afzonderlijk gebudgetteerde gemeenten samen net zoveel budget ontvangen als wanneer ze één gemeente zouden vormen. Dit stelt vooral grenzen aan het gebruik van verdeelmaatstaven die worden gemeten op supergemeentelijk niveau. De tweede eis houdt in dat het effect van een gemeentelijke herindeling op de verdeelsleutel zo klein mogelijk dient te zijn. Dit indirect effect doet zich vooral voor wanneer twee, voorheen (gedeeltelijk) historisch gebudgetteerde gemeenten na een fusie (gedeeltelijk) objectief gebudgetteerd worden.

B. Inventarisatie literatuur

In 2005 stelt APE dat bij gebruik van APE2006plus het absolute verschil tussen het budget van een samenwerkingsverband en de gesommeerde budgetten van afzonderlijke gemeenten niet meer is dan €5 per huishouden. Dat komt neer op 1% van het totale budget van het samenwerkingsverband. In haar rapport van 2006 voegt APE hieraan toe:

“Bij de ijking van de objectieve verdeelsleutel is de rol van de gezamenlijke gebudgetteerde samenwerkingsverbanden dezelfde als die van een afzonderlijke gemeente met evenveel inwoners. Deze manier van werken blijkt een ongunstige invloed te hebben op de kwaliteit van de objectieve verdeelsleutel. Dit komt omdat de samenhang tussen objectieve omstandigheden en bijstandsuitgaven in kleine gemeenten aantoonbaar afwijkt van de samenhang in grote gemeenten. De verdelende werking wordt beter als in samenwerkingsverbanden participerende gemeenten bij de ijking van de gewichten worden behandeld als afzonderlijke gemeenten. De gemiddelde herverdeeleffecten dalen en het aantal gemeenten met een herverdeeleffect binnen de bandbreedte van -10% en 10% stijgt. Er verschuift budget van de grotere naar de kleinere gemeenten en van de huidige gezamenlijk gebudgetteerde gemeenten naar de overige gemeenten. Het advies is om gemeenten die participeren in gezamenlijke gebudgetteerde samenwerkingsverbanden bij de ijking van de objectieve verdeelsleutel en bij bepaling van hun WWB-budget te behandelen als afzonderlijke gemeenten.” (APE, 2006a, 17)

Welke conclusies kunnen we hieraan verbinden aangaande de stabiliteit van het model tegen gemeentelijk herindelingen? We mogen ervan uitgaan dat voorheen alleen samenwerkingsverbanden werden aangegaan indien de betrokken gemeenten daar voordeel van verwachtten. Tot op zekere hoogte is dit vergelijkbaar met herindelingen. Eén van de drijfveren achter gemeentelijke fusies zou de verwachting kunnen zijn meer geld binnen te halen via de objectieve verdeling WWB. Dat APE stelt dat het model minder bestendig is geworden tegen gezamenlijke budgettering van gemeenten participierend in een samenwerkingsverband, en dus minder lineair is geworden, impliceert dat het model ook minder bestendig is geworden tegen het directe effect van herindelingen.

Volgens Cebeon wordt de lineariteit van het model vooral verminderd door de opname in de verdeelsleutel van de maatstaf ‘Regionaal Klantenpotentieel’ die is gebaseerd op COROP-niveau. Cebeon stelt dat bij gemeentelijke herindelingen, maar ook bij het aaneengroeien van afzonderlijke kernen, de score op deze maatstaf duidelijk wijzigt zonder dat er een wijziging optreedt in de sociale structuur. (p. 44)

2.3 Conclusies

In deze slotparagraaf geven we een overzicht van de volgende bevindingen:

1. Het overall oordeel dat in de literatuur naar voren komt wat betreft de prestatie van het model op de acht kwaliteitscriteria
2. De onderlinge relatie van de kwaliteitscriteria
3. De drie perspectieven van waaruit de criteria worden gehanteerd en beoordeeld

Prestaties verdeelmodel op kwaliteitscriteria

Criterion	Conclusie
1. Plausibiliteit verdeelkenmerken	Het model scoort overwegend goed op dit punt, al stelt Cebeon vraagtekens bij enkele van de gehanteerde kenmerken.
2. Plausibiliteit herverdeeeffecten	Volgens APE scoort het model voor de meeste gemeenten goed op dit punt, Cebeon betwist dat. SEO plaatst enkele kanttekeningen bij de bevindingen van Cebeon.
3. Omvang herverdeeeffecten is acceptabel	Krijgt invulling via de vaststelling van de ex-ante inperkingsgrenzen.
4. Objectieve werking	Met name door de ex-ante inperking wordt de objectieve werking voor een aantal gemeenten fors gedempt.
5. Stabiliteit	Het model is in de loop der jaren stabiel geworden, iets wat versterkt zal worden door het gebruik van meerjarige budgetten. Niettemin blijft dit een aandachtspunt zolang de plausibiliteit van de herverdeeeffecten ter discussie staat.
6. Actualiteit	Het model is in de loop der jaren minder actueel geworden, dit ten faveure van de stabiliteit en van de mogelijkheid voor gemeenten eerder over definitieve budgetten te communiceren.
7. Transparantie	Hier worden in de literatuur weinig concrete uitspraken over gedaan. Komt aan de orde in bestuurlijke sectie van dit rapport.
8. Bestendigheid herindelingen	Het model is in de loop der jaren iets minder bestendig geworden tegen gemeentelijke herindelingen.

Onderlinge relaties criteria

Tabel 8 betreft een matrix die aangeeft hoe de criteria zich tot elkaar verhouden. Elke rij laat zien hoe het criterium in de linkerkolom wordt beïnvloed door een hogere score van een criterium genoemd in de bovenste rij. B.v. de gearceerde “++” geeft aan dat een hogere score op criterium 1 (plausibiliteit verdeelkenmerken) een sterk positief effect heeft op de score op criterium 7 (transparantie). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de relatie tussen criterium 1 (plausibiliteit verdeelkenmerken) en de overige criteria afhankelijk is van de vraag of plausibiliteit vanuit een puur modelmatig of vanuit een bestuurlijk perspectief wordt beschouwd. Bij de hantering van het modelmatige perspectief zijn deze relaties sterker. In de matrix is steeds eerst de relatie bij de bestuurlijke definitie weergegeven.

Tabel 8 Relatiematrix kwaliteitscriteria

Score op kwaliteitscriterium (↓) wordt (+/-) beïnvloed door verbetering score op criterium (→)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
1. Plausibiliteit verdeelkenmerken				+				
2. Plaus. herverdeeeffecten	+			+				-
3. Omvang herv. effecten is acceptabel	+	+		TO	+	+/-		-
4. Verdeling via exogene factoren	+		TO	-	-	-		-
5. Stabiliteit	+	+	+			TO		
6. Actualiteit					TO			
7. Transparantie	+	+	+	+	-			
8. Bestendigheid herindelingen								

++: sterk positief effect, +: positief effect, -: negatief effect, TO: trade-off

De belangrijkste relaties zijn:

- de trade-off tussen 3 (herverdeeeffecten acceptabel) en 8 (exogene werking);
- de trade-off tussen 5 (stabiliteit) en 6 (actualiteit);
- de negatieve relatie van 8 (bestendigheid herindelingen) tot een groot deel van de andere criteria;
- de score op 7 (transparantie) is voor een groot deel afhankelijk van hoe het model scoort op de meeste van de overige criteria;
- het negatieve effect van een grotere exogene werking (4) op de stabiliteit van het model (5) doordat omvang bijstandspopulatie minder invloed heeft op hoogte budgetten.
- Over het algemeen zou een grotere exogene werking (4) een positieve invloed moeten hebben op de plausibiliteit van de herverdeeeffecten (2).
- De relatie tussen actualiteit (6) en omvang herverdeeeffecten (3). Deze relatie heeft twee facetten, waarvan de eerste betrekking heeft op de ‘-’ en de tweede op de ‘+’: ten eerste geeft het eerder bekend maken van budgetten gemeenten meer tijd te anticiperen op grotere herverdeeeffecten. Het gevolg is echter dat er minder actuele gegevens kunnen worden gebruikt (vandaar de ‘-’); ten tweede wordt door het gebruik van actuelere gegevens de relatie tussen gemeentelijke inspanningen en herverdeeeffecten scherper, iets wat grotere herverdeeeffecten wellicht eerder acceptabel maakt (waarbij zowel de vaststelling van de aftoppingsgrenzen als de gemeentelijke praktijk in oenschouw dient te worden genomen).

Rangschikking kwaliteitscriteria: drie gezichtspunten

In de literatuur, in de interviews en ook in de gesprekken in de klankbordgroep keren, globaal genomen, steeds drie gezichtspunten terug van waaruit de kwaliteitscriteria en hun relatie tot het verdeelmodel worden beschouwd. Deze gezichtspunten zijn als volgt:

- gemeentelijk perspectief
- bestuurlijk perspectief
- modeltechnisch perspectief

Al naar gelang van het gezichtspunt dat men inneemt verandert de rangschikking van de kwaliteitscriteria. Aangezien het bestuurlijk/gemeentelijk perspectief reeds onderwerp is van het eerste hoofdstuk van dit rapport beperken we ons hier tot de laatste twee invalshoeken.

Bestuurlijk perspectief

Zoals gezegd wordt de beslissing over de ex-ante inperking en daarmee over de uiteindelijke objectieve werking van het model genomen door SZW, in nauw overleg met de VNG en de Tweede Kamer. Vanuit bestuurlijk standpunt weegt de trade-off tussen criterium 3 (omvang herverdeeffecten) en criterium 4 (objectieve werking model) daarom wellicht het zwaarst. Een tweede afweging die uiteindelijk door SZW wordt gemaakt is die tussen criterium 5 (stabiliteit) en criterium 6 (actualiteit). Uiteraard zal het resultaat van deze twee afwegingen in grote mate worden beïnvloed door de kwaliteit van het verdeelmodel, waarvan de plausibiliteit van de herverdeeffecten (criterium 2) de belangrijkste graadmeter is.

Modeltechnisch perspectief

Modeltechnisch gezien is een goed objectief verdeelmodel een model dat aansluit bij de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van gemeenten. Dat impliceert een model dat gemeenten beloont die relatief effectief beleid voeren en gemeenten bestraft die relatief ineffectief beleid voeren. De modelontwikkelaars zullen daarom in eerste instantie streven naar een optimalisatie van de plausibiliteit van de herverdeeffecten (criterium 2).

Aangezien onbekend is wat per gemeente onvermijdelijke bijstandsuitgaven zijn, wordt ernaar gestreefd het budget te verdelen aan de hand van objectieve verdeelkenmerken, waarbij impliciet wordt verondersteld dat het gemeentelijke bijstandsbeleid onafhankelijk is van deze verdeelkenmerken. Dit laatste is een veronderstelling die onzes inziens nadere aandacht verdient. Indien aan deze veronderstelling namelijk niet wordt voldaan, dan doet de huidige beleidspraktijk zijn intrede in de gewichten van de verdeelkenmerken wat leidt tot vertekening van de gewichten.

Een volledig plausibel model is een fictie, al was het maar omdat de toetsing van plausibiliteit tot op zekere hoogte arbitrair blijft. Hoe immers objectief de gemeentelijke beleidsoutput vast te stellen? Andere criteria die daarom vanuit modeltechnisch oogpunt essentieel zijn voor de kwaliteit van het verdeelmodel zijn criterium 5 (stabiliteit) en, in indirecte zin, criterium 3, dat stelt dat de herverdeeffecten acceptabel dienen te zijn en dat invulling krijgt via de ex-ante inperking. Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor de modelmakers de trade-off tussen objectiviteit en de ex-ante inperking niet tot nauwelijks een directe rol speelt. De afweging van deze trade-off wordt immers op politiek niveau gemaakt.

Grotendeels zal het streven naar zo plausibel mogelijke herverdeeeffecten samengaan met dat naar het gebruik van plausibele verdeelkenmerken, actualiteit en met name objectiviteit. Dat neemt niet weg dat vanuit modeltechnisch oogpunt deze criteria ondergeschikt blijven aan het hoofddoel: plausibiliteit herverdeeeffecten. Nog lager in de rangorde staan criteria 8 (herindelingen) en 7 (transparantie), al zal van de meeste betrokkenen het oordeel over dit laatste criterium in sterke mate gekleurd worden door de mate van plausibiliteit van de herverdeeeffecten.

Tabel 9 geeft een overzicht van de rangschikking van de kwaliteitscriteria gezien vanuit modeltechnisch oogpunt.

Tabel 9 Rangschikking kwaliteitscriteria vanuit modeltechnisch oogpunt

Hoofddoel	Criterium 2.	Plausibiliteit herverdeeeffecten
Secundaire doelen	Criterium 5.	Stabiliteit van het model
	Criterium 3.	Omvang herverdeeeffecten is acceptabel (ex-ante inperking)
	Criterium 4.	Verdeling vindt plaats op basis van exogene factoren
	Criterium 1.	Plausibiliteit verdeelkenmerken
	Criterium 6.	Actualiteit van het model
	Criterium 7.	Transparantie
	Criterium 8.	Bestendigheid gemeentelijke herindelingen

3 Kwantitatieve effectevaluatie verdeelmodel WWB

3.1 Inleiding

In het kader van de evaluatie van de Wet werk en bijstand 2004-2007 heeft SEO Economisch Onderzoek in 2007 onderzocht wat het effect is van de WWB. De uitkomst van de econometrische schatting van het geïsoleerde effect van de WWB is dat er in 2006 4% minder huishoudens in de bijstand zitten dan eind 2003. De verwachting is dat dit effect van de WWB de komende jaren nog zal toenemen. (Kok, 2007)

In deze sectie wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de vraag in hoeverre specifiek het objectief verdeelmodel Inkomensdeel van de WWB aan deze volumereductie heeft bijgedragen. Het onderzoek stoelt op een ‘discontinuïteit’ in de wijze waarop het model werd ingezet in de achterliggende jaren. Bij de invoering van de WWB sinds 2004 kregen gemeenten te maken met het verdeelmodel. Maar hoeveel ze er mee te maken kregen was afhankelijk van hun inwonertal. De wetgever heeft door de wijze van invoering een soort experiment opgezet, dat lijkt op een medisch experiment waarin een medicijn met variërende intensiteit wordt toegediend aan een groep proefkonijnen. Deze opzet biedt mogelijkheden om het effect van dat medicijn – in ons geval dus het objectief verdeelmodel – te schatten.

De basisgedachte achter de WWB is dat gemeenten worden geprikkeld om het aantal bijstandsontvangers in hun gemeente zo laag mogelijk te houden, omdat ze een overschot op hun budget mogen houden en een eventueel tekort uit eigen middelen moeten bijpassen. Deze prikkel geldt voor alle gemeenten sinds de invoering van de WWB. Wat verschilt per gemeente is de wijze waarop de hoogte van het jaarlijkse budget wordt vastgesteld. Voor grote gemeenten gebeurt dat ‘objectief’ door middel van het verdeelmodel, voor kleine gemeenten gebeurt dat ‘historisch’ op basis van in het verleden gemaakte kosten. Wat wij gaan meten is *het effect van de wijze waarop het budget wordt bepaald op het bijstandsvolume in de gemeenten*. We benadrukken dat we dus niet het effect van het gehele bestuurlijke arrangement van de WWB schatten, maar ons in dit onderdeel uitsluitend richten op de rol van het objectief verdeelmodel daarin.

Als uit de schattingen blijkt dat naarmate het budget meer objectief wordt vastgesteld het bijstandsvolume kleiner is, dan is de conclusie dat het model effectief is. Als het volume juist groter blijkt te zijn, dan noemen we het model ‘contra-effectief’. Vinden we geen verband, dan noemen we het verdeelmodel effectneutraal.

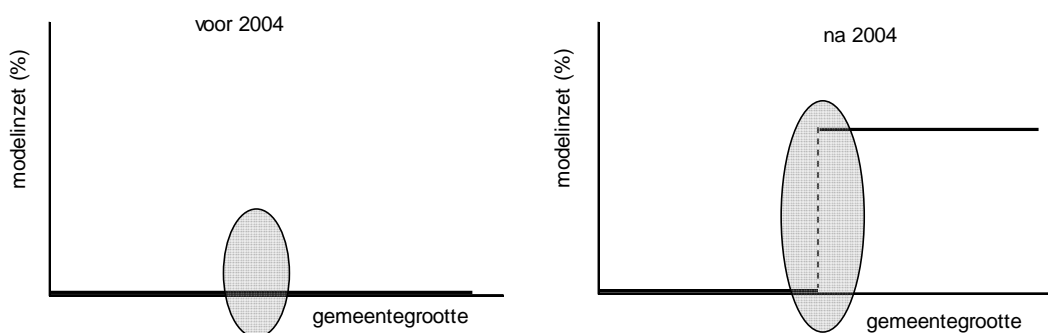
In paragraaf 1 wordt de theoretische opzet van de effectevaluatie beschreven. Paragraaf 2 definieert de grootheden waarmee we werken. In paragraaf 3 geven we aan de hand van eenvoudige beschrijvende statistieken inzicht in de gebruikte data. In paragraaf 4 worden de schattingsresultaten gepresenteerd en paragraaf 5 geeft een samenvatting van de conclusies.

3.2 Theoretische opzet van de effectevaluatie

De effectevaluatie is gebaseerd op een analyse van gegevens rond een discontinuïteit in de regelgeving. Om het idee daarachter te verduidelijken, beschouwen we de hypothetische situatie waarin in de WWB één grens zou zijn getrokken en het model met één uniforme intensiteit wordt ingezet bij gemeenten. Figuur 1 geeft dat hypothetische geval grafisch weer. In de jaren vóór invoering van de WWB wordt geen model gebruikt (modelinzet is 0%); na 2004 wordt het model boven de grens bij alle gemeenten op dezelfde wijze ingezet. Een schatting van het modeleffect kan nu worden gemaakt door gemeenten net onder en net boven de grens – het grijze gebied in de figuur – voor en na 2004 met elkaar te vergelijken. Het modeleffect is dan gelijk aan het ‘verschil van het verschil’. Dat wil zeggen, we rekenen voor gemeenten net boven de grens het verschil uit tussen 2003 en 2004 van een doelvariabele (bijvoorbeeld: bijstandsvolume of individuele bijstandsduur). Het gemiddelde van die verschillen duiden we aan met $diff_T$. Voor de gemeenten net onder grens doen we hetzelfde en dat gemiddelde duiden we aan met $diff_C$. Het modeleffect is dan gelijk aan: $diff_T - diff_C$. De schatting van het effect wordt een *diff-in-diff*-schatting genoemd.

Deze methode berust op de aanname dat gemeenten net onder en net boven de grens vergelijkbaar zijn. De grens die door de regelgeving wordt getrokken deelt de groep in twee willekeurige en vergelijkbare groepen. Eén van die groepen krijgt een ‘behandeling’, de andere niet. De methode meet niet meer dan een lokaal effect dat uitsluitend geldt voor gemeenten van de betreffende omvang. In hoeverre het effect ook geldt voor gemeenten buiten het grijze gebied blijft in het ongewisse. Voorts dient te worden opgemerkt dat hoe breder men het gebied rond de discontinuïteit kiest, hoe moeilijker men de aanname kan verdedigen dat de gemeenten in de twee groepen vergelijkbaar zijn. Wat betreft de keuze van de twee evaluatiemomenten geldt dat zij bij voorkeur zo dicht mogelijk rond de verandering moeten worden gekozen. Op die manier namelijk kunnen verschillen in economische ontwikkeling zoveel mogelijk worden uitgesloten.

Figuur 1 Het principe van een analyse rond een discontinuïteit



Bij invoering van de WWB in 2004 werden twee grenzen getrokken. Kleine gemeenten onder de laagste grens werden niet gebudgetteerd met het objectief verdeelmodel. Boven de hoogste grens werd een deel van het budget bepaald door het verdeelmodel. Tussen de grenzen werd de inzet van het model (lineair) bepaald door het inwonertal. De twee grenzen verschilden van jaar tot

jaar. Onderstaande tabel geeft een overzicht. De derde kolom toont het deel van de bijstandskosten dat in het betreffende jaar werd gebudgetteerd. Merk op dat dit percentage voor alle gemeenten in een jaar gelijk is. In de laatste kolom wordt weergegeven welk deel van dat budget werd vastgesteld door middel van het objectief verdeelmodel. Dat aandeel is wel verschillend voor gemeenten van verschillende grootte. We schatten het effect aan de hand van deze verschillen. Voorts merken we op dat het huidige verdeelmodel werd ingevoerd in 2004. In de jaren 2002 en 2003 werd met een ander verdeelmodel gewerkt.

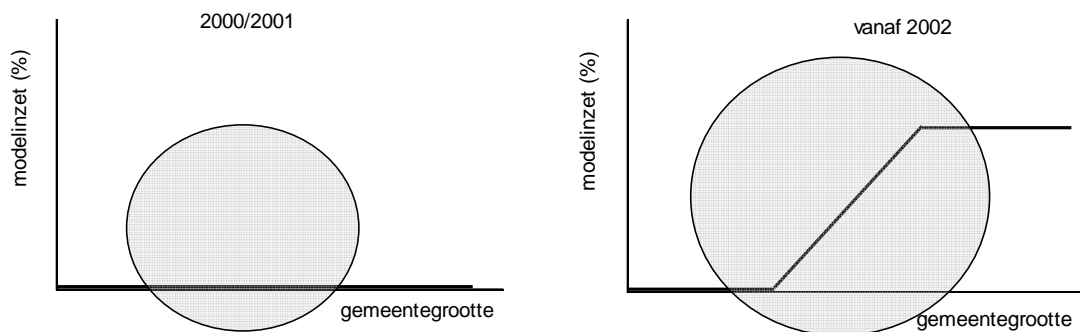
Tabel 10 Veranderingen in de financieringssystematiek

Jaar	Welke gemeenten	Mate van budgettering	Aandeel verdeeld volgens objectief verdeelmodel
2000	Alle	10%	0%
2001	Alle	25%	0%
2002	60.000 of meer inwoners		50%
	40.000 – 60.000 inwoners	25%	0% - 50%
	Minder dan 40.000 inwoners		0%
2003	60.000 of meer inwoners		100%
	40.000 – 60.000 inwoners	25%	0% - 100%
	Minder dan 40.000 inwoners		0%
2004	60.000 of meer inwoners		40%
	40.000 – 60.000 inwoners	100%	0% - 40%
	Minder dan 40.000 inwoners		0%
2005	60.000 of meer inwoners		73%
	40.000 – 60.000 inwoners	100%	0% - 73%
	Minder dan 40.000 inwoners		0%
2006	60.000 of meer inwoners		100%
	30.000 – 60.000 inwoners	100%	0% - 100%
	Minder dan 30.000 inwoners		0%

Bron: Kok, Groot en Güler (2007)

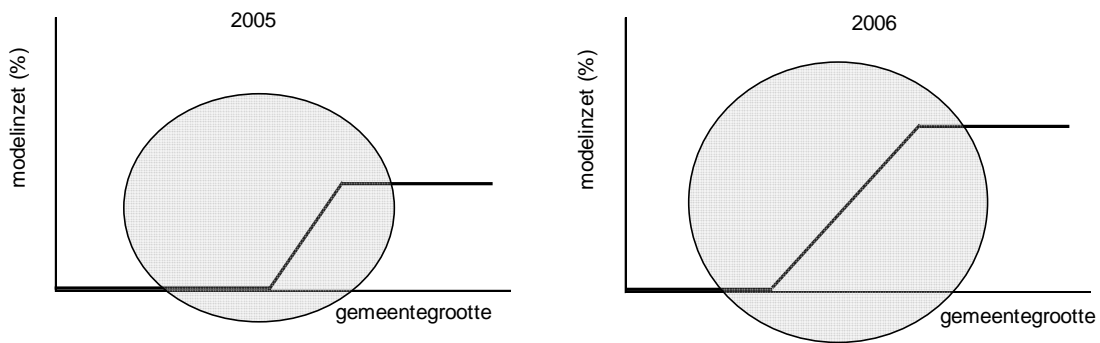
De vormgeving van de WWB zoals die is beschreven in Tabel 10 biedt diverse mogelijkheden voor een analyse rond een discontinuïteit. Ten eerste kunnen we een jaar voordat een model gebruikt wordt vergelijken met een jaar waarin wel met een verdeelmodel wordt gewerkt. Figuur laat dat grafisch zien. In de jaren 2000 en 2001 werd geen verdeelmodel gebruikt. In de jaren vanaf 2002 werd wel een verdeelmodel gebruikt en werden twee grenzen getrokken. Dit levert een discontinuïteit bij de ondergrens en bij de bovengrens op.

Figuur 2 Discontinuïteiten bij invoering van de WWB: voor en na invoering



Ten tweede kunnen we twee jaren vergelijken met verdeelmodel, maar waarin de grenzen anders waren en het aandeel van het budget dat met het objectief verdeelmodel werd bepaald anders was. Bijvoorbeeld de jaren 2005 en 2006. Ten opzichte van 2005 ging het objectieve budgetaandeel met 27 procentpunten omhoog (van 73% naar 100%) en werd de ondergrens verschoven van 40 duizend inwoners naar 30 duizend.

Figuur 3 Discontinuïteiten bij invoering van de WWB: door grensverschuiving en toename objectieve deel



Zoals blijkt uit Figuren 1 en 2 is er door de opzet van de WWB meer variatie in de ‘behandeling’ dan in de standaard *diff-in-diff* schatting zoals grafisch weergegeven in Figuur 1. Dat komt doordat de inzet van het model tussen de twee grenzen lineair met het inwonertal wordt vastgesteld. Het effect wordt nu niet bepaald door twee gemiddelden van elkaar af te trekken, maar met behulp van een regressietechniek.

3.3 Model en definities

Het vaststellen van het effect van het objectief verdeelmodel geschiedt met behulp van een regressiemodel. In deze paragraaf beschrijven we dat model en definiëren we de variabelen die voor het model nodig zijn.

3.3.1 Onderzoekspopulatie

De basisveronderstelling bij de effectevaluatie is dat de wijze van budgetbepaling doorwerkt in het gemeentelijke beleid dat is gericht op volumereductie van het bijstandsbestand. Deze veronderstelling houdt in dat de wijze van budgetbepaling uiteindelijk zichtbaar is in zowel de individuele instroomkans als in de individuele uitkeringsduur van de inwoners van de gemeenten. Voorts veronderstellen we dat mensen de keuze van hun woonplaats niet laten afhangen van het beleid van de plaatselijke sociale dienst.

De analyse vindt plaats op het niveau van individuen. We beschouwen de populatie van mensen die in de periode 2000-2006 op grond van hun leeftijd gedurende de hele periode in aanmerking kwamen voor bijstand. Dat impliceert dat we mensen die voor 31 december 2006 65 werden buiten beschouwing laten. Ook de mensen die na 1 januari 2000 16 werden zitten niet in de onderzoekspopulatie. Voorts verhuisden de mensen in onze onderzoekspopulatie in de beschouwde periode nooit buiten de gemeentegrenzen. We beschouwen in beginsel alleen mensen uit gemeenten met een inwonertal kleiner dan 120 duizend. Een belangrijk onderdeel van de analyse is echter het verder afbakenen van de populatie tot een smallere bandbreedte van inwonertal. De schattingsmethode berust immers op de gedachte dat gemeenten meer vergelijkbaar zijn naarmate de bandbreedte waarbinnen wij kijken smaller is.

3.3.2 Definities

Om het modeleffect vast te stellen hebben we een of meer doelvariabelen nodig waarop het model geacht wordt effect te hebben. In dit onderzoek is de doelvariabele de individuele verblijfsduur in de bijstand. De verblijfsduur wordt gemeten in maanden en voor elk individu in de onderzoekspopulatie vastgesteld voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld één of twee jaar. Een individu uit de onderzoekspopulatie verblijft in een jaar minimaal 0 en maximaal 12 maanden in de bijstand.

De doelvariabele duiden we aan met de hoofdletter D . We kijken telkens naar twee verschillende perioden: de basisperiode (aangeduid met subscript 0) en de eindperiode (aangeduid met subscript 1). D_0 geeft dus de verblijfsduur of aanwezigheid in de bijstand van een individu in de basisperiode aan; D_1 is analoog voor de eindperiode. Het verschil in de tijd duiden we aan met:

$$\Delta D = D_1 - D_0$$

Dus stel, we nemen waar dat een individu 6 maanden in de bijstand zat in het jaar 2000 en 1 maand in het jaar 2006, dan is ΔD gelijk aan $1-6=-5$.

De mate waarin het objectief verdeelmodel wordt gebruikt voor vaststelling van het gemeentelijke budget hangt af van het jaar en het inwonertal van de gemeente. We duiden dat aan met de variabele M , die we eveneens in twee perioden waarnemen. M_0 geeft weer in welke mate het model in de basisperiode werd ingezet; M_1 de modelinzet in de eindperiode. M neemt een waarde aan van 0, 1 of een getal daar tussenin. Het verschil in de tijd duiden we aan met:

$$\Delta M = M_1 - M_0$$

Voor individuen uit kleine gemeenten weten we dat ΔM gelijk is aan nul. Voor individuen uit grotere gemeenten neemt ΔM afhankelijk van het jaar een positieve waarde aan van maximaal 1. De waarde is afhankelijk van de omvang van de gemeente en van het deel van de kosten dat in het betreffende jaar werd gebudgetteerd.

3.3.3 Regressiemodel

Het effect van het model wordt bepaald door schatting van het volgende regressiemodel:

$$\Delta D_{ig} = \alpha + \beta \cdot \Delta M_{ig} + \delta_g + \varepsilon_{ig}$$

waarbij α en β de te schatten parameters zijn, i en g indices zijn voor respectievelijk individuen en gemeenten, δ een per gemeente variërende component (*random effect*) en ε de ruisterm. Het modeffect nemen we waar in parameter β . Opname van het random effect δ staat toe dat er op gemeenteniveau verschillen bestaan in ΔD die onafhankelijk zijn van ΔM (en dus ook onafhankelijk zijn van gemeentegrootte).

Een alternatief voor dit model is een regressieanalyse op gemeenteniveau. Indien we van de variabelen ΔD en ΔM het gemiddelde per gemeente berekenen, dan vervalt de index i en blijft de volgende vergelijking over:

$$\overline{\Delta D}_g = \alpha + \beta \cdot \overline{\Delta M}_g + \delta_g$$

Het verschil met het eerste model is dat het effect op minder waarnemingen is gebaseerd en dat alle gemeenten even zwaar meewegen. Wij schatten dit alternatieve model ter controle van de uitkomsten.

Een potentieel probleem in onze opzet zit in de mogelijkheid dat het modeffect β niet een homogeen effect blijkt te zijn geldend voor alle gemeenten, maar een heterogeen effect dat varieert met gemeentegrootte. Bijvoorbeeld, het zou kunnen zijn dat het model grotere gemeenten sterker (of zwakker) prikkelt dan kleine. We weten dat in onze analyse de hogere waarden van ΔM worden waargenomen bij de grotere gemeenten. We kunnen het bestaan van een heterogeen effect toetsen door de populatie te splitsen in twee delen, waarbij de scheidslijn precies tussen de twee WWB-grenzen ligt. Wanneer we voor beide subpopulaties twee verschillende effecten waarnemen is inderdaad sprake van een heterogeen effect.

3.4 Data

3.4.1 Gebruikte bestanden

Voor ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de volgende, van het Centraal Bureau voor de Statistiek afkomstige, data:

- Een selectie uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), met daarin gegevens voor de inwoners van gemeenten met een inwoneraantal tussen 20.000 en 120.000 inwoners ultimo 2006, voor de periode 1999-2006. De voor ons relevante variabelen in dit bestand zijn:
 - versleuteld sofi-nummer
 - gemeentecode
 - geboortedatum
- Bestanden betreffende de Algemene Bijstandswet (Abw) voor de periode 1999-2004. In deze bestanden staat per individu dat in het betreffende jaar in de bijstand heeft gezeten per maand welk type uitkering die persoon heeft ontvangen. Voor ons relevante variabelen zijn:
 - versleuteld sofi-nummer
 - gemeentecode
 - type uitkering voor elke maand (12 aparte variabelen)
- BUS-Transactiebestanden voor de periode 2005-2006. Dit bestand bevat voor elk persoon die in het betreffende jaar in de bijstand heeft gezeten een record voor elk van de maanden dat die persoon vermeld stond in de gemeentelijke bijstandsadministraties. Voor ons relevante variabelen zijn:
 - versleuteld sofi-nummer;
 - gemeentecode;
 - type uitkering ;
 - ter beschikking gestelde bedrag³.

Voor ons onderzoek hebben we een koppeling gemaakt tussen enerzijds het GBA-bestand en anderzijds de ABW- (1999-2004) respectievelijk de BUS-Trans-bestanden (2005-2006). De uitkeringstypen die we hebben meegenomen zijn:

- A3: Algemene en bijzondere bijstandsuitkering aan personen jonger dan 65 jaar
- 01: Algemene bijstandsuitkering aan personen jonger dan 65 jaar (thuiswonend)

Vervolgens hebben we per jaar per individu (tussen 15 en 64 in hele periode 1999-2006 en niet verhuisd in hele periode) de volgende twee variabelen aangemaakt:

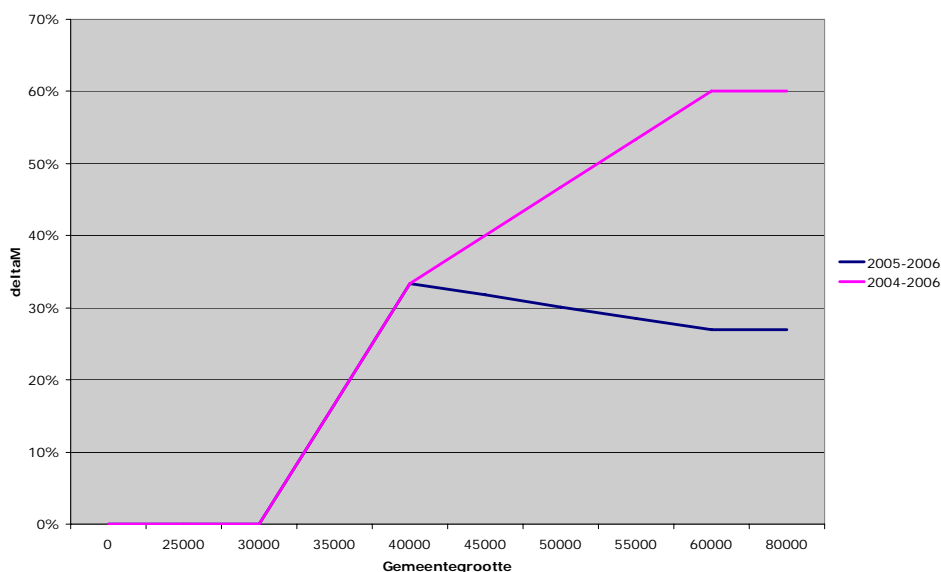
- een variabele D die aangeeft hoeveel maanden die persoon in het betreffende jaar in de bijstand heeft gezeten. Deze variabele varieert dus van 0 tot en met 12.
- een variabele M die aangeeft met welke intensiteit in dat jaar het objectief verdeelmodel werd ingezet in de gemeente waar de betreffende persoon in de periode 1999-2006 woonachtig was. De variabele varieert van 0 tot 1.

³ Indien deze variabele de waarde "0" of "999999"/"Niet van toepassing" aanneemt hebben we het record verwijderd.

3.4.2 Variabele ΔM

In Figuur 4 is weergegeven welke waarden ΔM aanneemt in de verschillende gemeentegrootten in de periode 2004-2006 en 2005-2006 (de perioden waarvoor uiteindelijk significante resultaten zijn gevonden). In de periode 2004-2006 varieert ΔM van 0% voor gemeenten met minder dan 30.000 inwoners tot 60% voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners. In de periode 2005-2006 varieert ΔM van 0% tot 33%, met een maximum voor gemeenten met een inwoneraantal van 40.000 inwoners.

Figuur 4 Waarden ΔM voor gemeentegrootten in periode 2004-2006 en 2005-2006



3.4.3 Statistieken variabele *Bijstandsduur (D)*

In onze analyses hebben we ons uiteindelijk gericht op de gemeenten tussen 25.000 en 75.000 inwoners (zie ook paragraaf 4 voor een toelichting op de keuze voor deze bandbreedte), wat leidt tot een onderzoekspopulatie van ruim 1,67 miljoen personen. Tabel 11 bevat per jaar de gemiddelde waarde en de standaarddeviatie van variabele *D* voor deze groep. In Tabel 11 zijn deze statistische waarden opgesplitst naar verschillende gemeentegrootteklassen.⁴

Tabel 11 Ontwikkeling doelvariabele *D* (bijstandsduur in maanden) op individueel niveau in gemeenten tussen 25.000 en 75.000 inwoners (in 2006), 1999-2006

Aantal observaties: 1.443.439								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gemiddelde	0.302	0.280	0.268	0.269	0.285	0.301	0.308	0.294
St. dev.	1.77	1.72	1.69	1.70	1.75	1.80	1.82	1.78

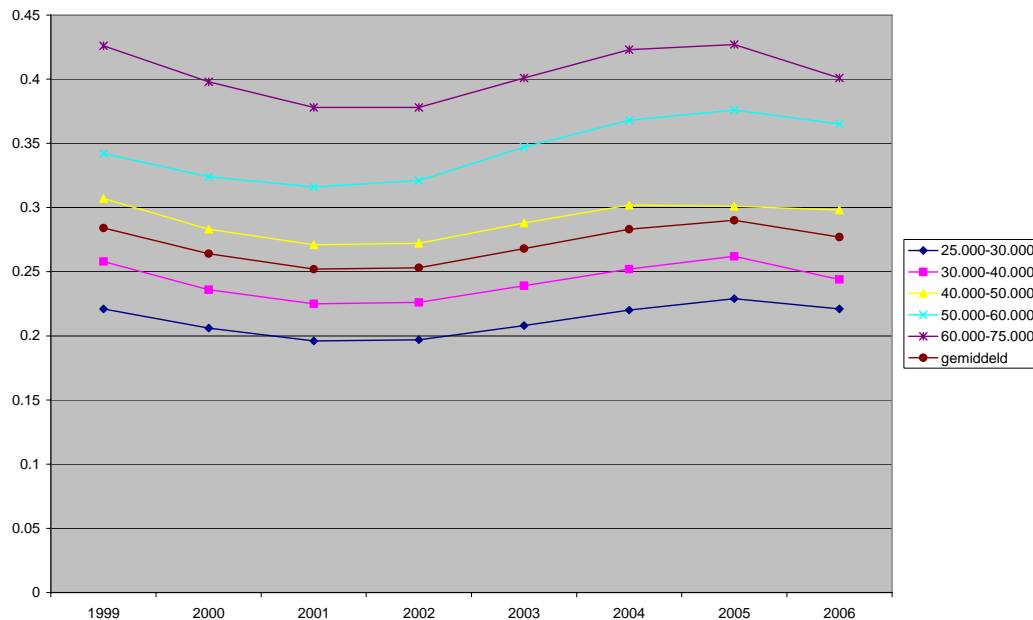
⁴ Deze grootteklassen hebben geen relatie met de grootteklassen die door SZW i.v.m. de compartimentering tot en met 2006 werden gehanteerd.

Tabel 12 Ontwikkeling doelvariabele *D* (bijstandsduur in maanden) in gemeenten tussen 25.000 en 75.000 inwoners (in 2006), 1999-2006

Gemiddelde								
Grootteklasse	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
25.000-30.000	0,221	0,206	0,196	0,197	0,208	0,220	0,229	0,221
30.000-40.000	0,258	0,236	0,225	0,226	0,239	0,252	0,262	0,244
40.000-50.000	0,307	0,283	0,271	0,272	0,288	0,302	0,301	0,298
50.000-60.000	0,342	0,324	0,316	0,321	0,347	0,368	0,376	0,365
60.000-75.000	0,426	0,398	0,378	0,378	0,401	0,423	0,427	0,401
Standaarddeviatie								
Grootteklasse	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
25.000-30.000	1,52	1,47	1,45	1,45	1,50	1,54	1,57	1,54
30.000-40.000	1,63	1,58	1,55	1,56	1,61	1,65	1,68	1,64
40.000-50.000	1,79	1,73	1,7	1,71	1,76	1,80	1,83	1,79
50.000-60.000	1,87	1,83	1,82	1,83	1,91	1,98	2,00	1,97
60.000-75.000	2,10	2,04	2,00	2,01	2,07	2,13	2,14	2,07

Figuur 5 geeft een illustratie van de gemiddelde waarden in beide tabellen. Over het geheel genomen daalt onze variabele dus tussen 1999 en 2001, blijft deze constant tot 2002, neemt deze weer toe tot 2005, om in 2006 weer te dalen. Deze ontwikkeling doet zich voor in alle van de door ons onderscheiden grootteklassen.

Figuur 5 Ontwikkeling gemiddelde waarde doelvariabele *D* (bijstandsduur in maanden) in gemeenten tussen 25.000 en 75.000 inwoners (in 2006), 1999-2006. Gemiddeld en uitgesplitst naar grootteklassen



Tabel 13 tot slot laat zien wat de ontwikkeling is van variabele *D* indien deze niet op individueel maar op gemeenteniveau wordt gemeten (in dat geval wordt *D* berekend door per gemeente de totale bijstandsduur in maanden van de bevolking te delen door de gemeentegrootte).

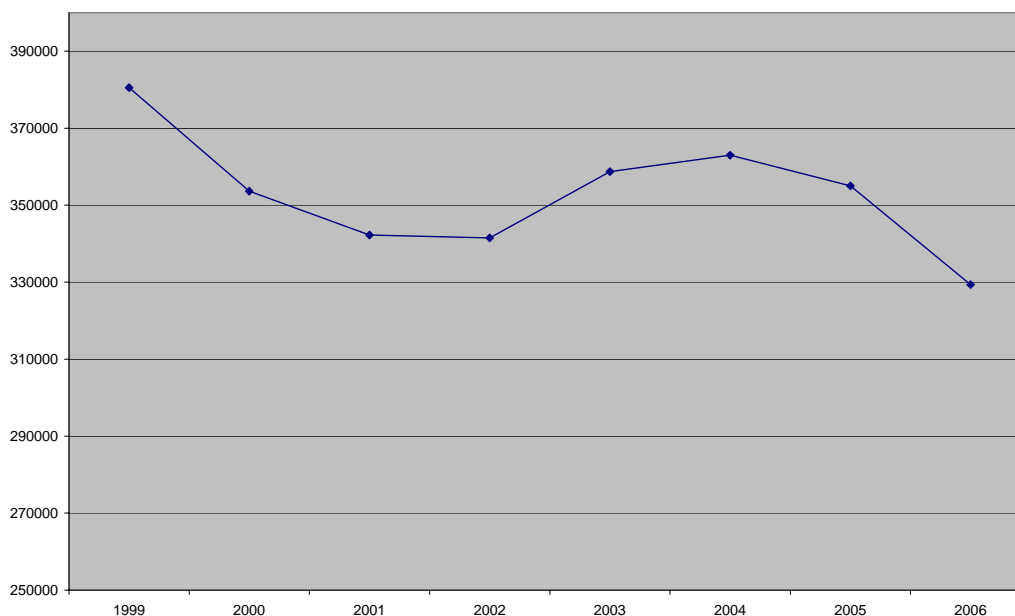
Tabel 13 Ontwikkeling doelvariabele *D* op gemeenteniveau in gemeenten tussen 25.000 en 75.000 inwoners (in 2006), 1999-2006

Aantal observaties: 150								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gemiddelde	0,27	0,25	0,24	0,24	0,26	0,27	0,28	0,27
St. dev.	0,136	0,126	0,118	0,117	0,123	0,131	0,135	0,131

3.4.4 Vergelijking met macro-ontwikkeling

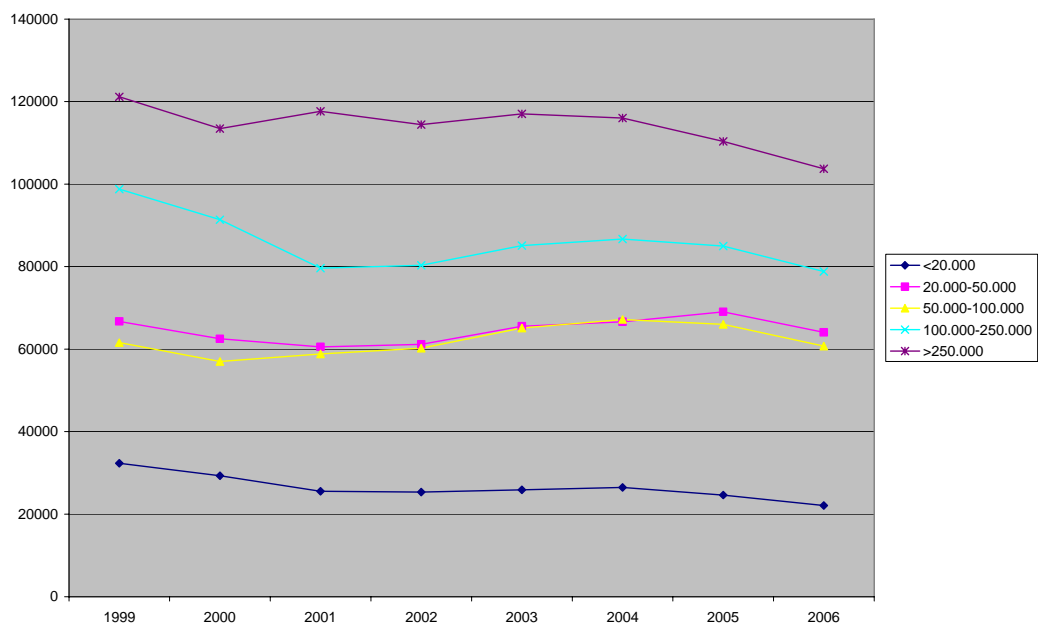
Aangezien we in ons onderzoek niet de beschikking hadden over de GBA van alle gemeenten en ook omdat we enkele criteria stellen aan onze populatie (niet verhuisd buiten gemeentegrens en 15-64 jaar in de gehele periode 1999-2006) is het niet mogelijk de variabele “Bijstandsduur in maanden” te creëren voor de gehele bevolking. Daarom, om inzicht te krijgen in de verhouding tussen enerzijds de ontwikkeling van onze doelvariabele en anderzijds de macro-ontwikkeling van het bijstandsvolume, zijn we aangewezen op andere macrodata, waarbij de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen van personen (15-64 jaar) het beste vergelijkingsmateriaal biedt. Deze ontwikkeling is weergegeven in Figuur 6. Zoals uit deze figuur valt af te lezen vertoont de ontwikkeling van het totale volume een daling tot 2001, vervolgens een stijging die aanhoudt tot 2004, daarna weer gevolgd door een afname. Kijken we naar Figuur 7, waarin de volumeontwikkeling is opgesplitst naar grootteklassen, dan zien we dat tussen 2004 en 2005 de gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners een stijging laten zien, terwijl het volume in de twee belendende grootteklassen (tot 20.000 en 50.000-100.000) nagenoeg gelijk blijft. Dit is conform de ontwikkeling van onze doelvariabele *D*.

Figuur 6 Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen van personen 15-64 jaar, 2000-2006. Totaal en opgesplitst naar grootteklassen.



Bron: CBS, Statline

Figuur 7 Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen van personen 15-64 jaar, 2000-2006, opgesplitst naar grootteklassen.



Bron: CBS, Statline

3.5 Schattingsresultaten

3.5.1 Bandbreedte

De effectevaluatie dient bij voorkeur te worden uitgevoerd op gemeenten in een zo smal mogelijke bandbreedte rond de discontinuïteit. We hebben in eerste instantie onderzocht wat een versmalling van de bandbreedte doet met het geschatte effect voor basisperiode 2000 en eindperiode 2006. Daarbij zijn we als volgt te werk gegaan. Eerst is een effectschatting gemaakt voor de onderzoekspopulatie in alle gemeenten met minder dan 120.000 inwoners. We vinden dan een gunstig modeffect van circa 2%. Vervolgens is gekeken hoe dit effect verandert als van bovenaf gemeenten worden buitengesloten. Hieruit komt naar voren dat het effect verdwijnt bij een bovengrens van circa 75.000 inwoners. Dat wil zeggen: een analyse op individuen uit gemeenten met een omvang tot 75.000 levert geen significant resultaat op. Herhalen we deze procedure vanuit de uitgangspositie door de ondergrens stapsgewijs te verhogen, dan blijkt dat geen effect meer wordt gevonden bij een ondergrens van circa 25.000 inwoners. Ofwel: een analyse op individuen uit gemeenten met een omvang tussen 25.000 en 120.000 inwoners levert ook geen significant resultaat op. Dat betekent dat het aanvankelijk gunstige modeffect volledig wordt gedragen door verschillen tussen gemeenten onder de 25.000 inwoners en gemeenten boven de 75.000 inwoners. Deze bevindingen staan op gespannen voet met de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de onderzoeksmethode. Immers, de aanname is dat gemeenten rond de discontinuïteit vergelijkbaar zijn en als we alleen een effect vinden door aan weerszijden van de discontinuïteit de marge te verbreden, dan duidt dat eerder op structurele verschillen tussen grote en kleine gemeenten, dan op een modeffect. Wij voeren de analyse om die reden uit voor de onderzoekspopulatie in gemeenten met een inwonertal groter dan 25.000 en kleiner dan 75.000.

3.5.2 Effectschattingen

In de effectevaluatie kiezen we als eindperiode doorgaans het jaar 2006 omdat verwacht mag worden dat als het model effect heeft, dat door mogelijke vertragingen in de werking van WWB beter zichtbaar zal zijn in dat jaar dan in de daaraan voorafgaande WWB-jaren 2004 en 2005. Voor de basisperiode kiezen we de jaren 2000 tot en met 2005. Tevens hebben we gekeken naar schattingen waarbij de basisperiode en de eindperiode een combinatie is van twee jaren.

Individueel niveau.

Tabel 14 geeft een overzicht van de schattingen die we hebben gemaakt. Voor geen van de schattingen wordt een significant effect gevonden. Het maakt daarbij ook niet uit of we naar periodes van één jaar of twee jaren kijken. De bedoelde prikkelwerking van de objectieve budgettering wordt dus niet gevonden in de gebruikte data. Verder geeft de tabel ook schattingen weer van het effect van het verdeelmodel dat in de jaren 2002 en 2003 werd gehanteerd. De uitkomsten suggereren dat dat model geen effect sorteerde. Dit wordt mogelijk verklaard uit het feit dat in de betreffende jaren de mate van budgettering slechts 25% was. Ook vinden we op

grond van een vergelijking tussen 2002 en 2003 en tussen 2005 en 2006 geen verschil tussen het oude verdeelmodel en het huidige verdeelmodel.

Tabel 14 Uitgevoerde schattingen (schatting op individueel niveau; N=1,67 miljoen)

Basisperiode	Eindperiode
O.b.v. verandering door invoering huidig model (voor en na)	
2000	2006
2001	2006
2000/2001	2006
2000/2001	2005/2006
Obv grensverschuiving en budgetaandeelverandering (tijdens WWB)	
2004	2006
2005	2006
2004/2005	2006
2004	2005
Effect eerste verdeelmodel (2002/2003)	
2000/2001	2002/2003
Eerste model (2002/2003) versus huidig verdeelmodel	
2002	2006
2003	2006
2002/2003	2006
2002/2003	2005/2006

Gemeenteniveau

Dezelfde schattingen hebben we ook uitgevoerd op gemeenteniveau. Ook hier vinden we geen effect.

3.6 Conclusies

Uit eerder onderzoek komt naar voren dat als gevolg van de WWB in 2006 ten opzichte van eind 2003 4% minder huishoudens in de bijstand zitten. De verwachting is dat dit effect van de WWB in de komende jaren nog zal toenemen. Met betrekking tot de specifieke rol van het objectief verdeelmodel concluderen we het volgende:

1. In de uitgevoerde analyses wordt in de gebruikte data noch een positief noch een negatief effect van het objectief verdeelmodel gevonden. Voor het feit dat er geen effect wordt gemeten kunnen de volgende verklaringen bestaan:
 - De geanalyseerde periode loopt tot en met 2006, het eerste jaar waarin de objectieve verdeling voor de grotere gemeenten ten volle werd toegepast.
 - Het model is in de afgelopen jaren veelvuldig bijgesteld. In medische termen: zowel de dosis als de samenstelling van het medicijn is aan fluctuatie onderhevig geweest, iets wat de werking ervan mogelijkwijs heeft belemmerd.
 - De WWB is pas sinds 2004 van kracht. Bij een zo grote verandering ten opzichte van de Algemene Bijstandswet is het te verwachten dat gemeenten enige tijd nodig hebben om zich aan de nieuwe systematiek met de grotere eigen verantwoordelijkheid aan te passen.
2. De analyse is gebaseerd op een onderzoekspopulatie van (individuen uit) gemeenten met een omvang tussen 25.000 en 75.000 inwoners. Indien deze groep marginaal wordt uitgebreid tot gemeenten met 20.000-75.000 dan wel 25.000-80.000 inwoners dan vinden we wel gunstige resultaten. Deze resultaten, die dus gebaseerd zijn op de vergelijking van extremen in onze data, wijzen echter niet op een effect van het verdeelmodel maar vinden hun oorzaak in structurele verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten.
3. Van de gemeenten die in de voorbije jaren maximaal objectief gebudgetteerd werden maakten alleen de relatief kleine gemeenten deel uit van de dataset. Mogelijkerwijs heeft het verdeelmodel wel effect gesorteerd in grotere gemeenten. Op basis van de discontinuïteiten-analyse kunnen daar echter geen uitspraken over worden gedaan.

Literatuur

(APE) (2007). (Onderzoek plausibiliteit herverdeeleeffecten voor 13 gemeenten).

Brouwer, E., Koert van Buiren, Paula Juijn (2004), *Contra expertise verschillen analyse objectief verdeelmodel WWB inkomensdeel*, Amsterdam: PricewaterhouseCoopers.

Bunt, S., M. Grootsholte, D.R. Kemper (2007), *De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de evaluatie van de WWB*, Leiden: Research voor Beleid.

Groot, I., D. Güler, L. Kok (2007), *Effect WWB*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Halbersma, R.S., C.M. Visscher, R. Goudriaan, L.J.M. Aarts (2004), *Verbetering van het objectieve verdeelmodel voor de Wet Werk en Bijstand*, Den Haag: APE.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007a), *Wet Werk en Bijstand: de feiten op een rij. Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007*, Den Haag.

(Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (5 oktober 2007). (Brief aan: De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) "Meerjarige budgetten WWB, Noordvleugelbrief en verdeelmaatstaf arbeidsparticipatie vrouwen", Den Haag.

Spijkerman, M. (2007), *Onderhoudstraject verdeelmodel WWB 2007*, Rotterdam: SEOR.

Spijkerman, M., J. de Koning, A. van der Steen (2005), *Inventarisatie verbetermogelijkheden objectief verdeelmodel WWB*, Rotterdam: SEOR.

Vemer, P., H. Bartelings, R. Goudriaan, L. Aarts (2006a), *Objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007*, Den Haag: APE.

Vemer, P., H. Bartelings, R. Goudriaan, L. Aarts (2006b), *Technisch verslag objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007*, Den Haag: APE.

Visscher, C.M., P. Vemer, L.J.M. Aarts (2005), *Plausibiliteit van de verdelende werking van het objectief verdeelmodel WWB 2006*, Den Haag: APE.

Visscher, C.M., R.S. Halbersma, R. Goudriaan, L.J.M. Aarts (2004), *Objectief verdeelmodel WWB: plausibiliteit van de verdelende werking*, Den Haag: APE.

Cebeon (2007), *Plausibiliteitsonderzoek objectief verdeelmodel inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand*, Cebeon.

Bijlage A Mate van objectieve budgettering

Tabel 15 Gemeentegrootteklassen (2004-2008) (in aantal inwoners gemeente)

	2004	2005	2006	2007	2008
Groot	> 60.000	> 60.000	> 60.000	> 40.000	> 30.000
Middel(groot)	40.000 – 60.000	40.000 – 60.000	30.000 – 60.000	30.000 – 40.000	25.000 – 30.000
Klein	<40.000	<40.000	< 30.000	< 30.000	< 25.000

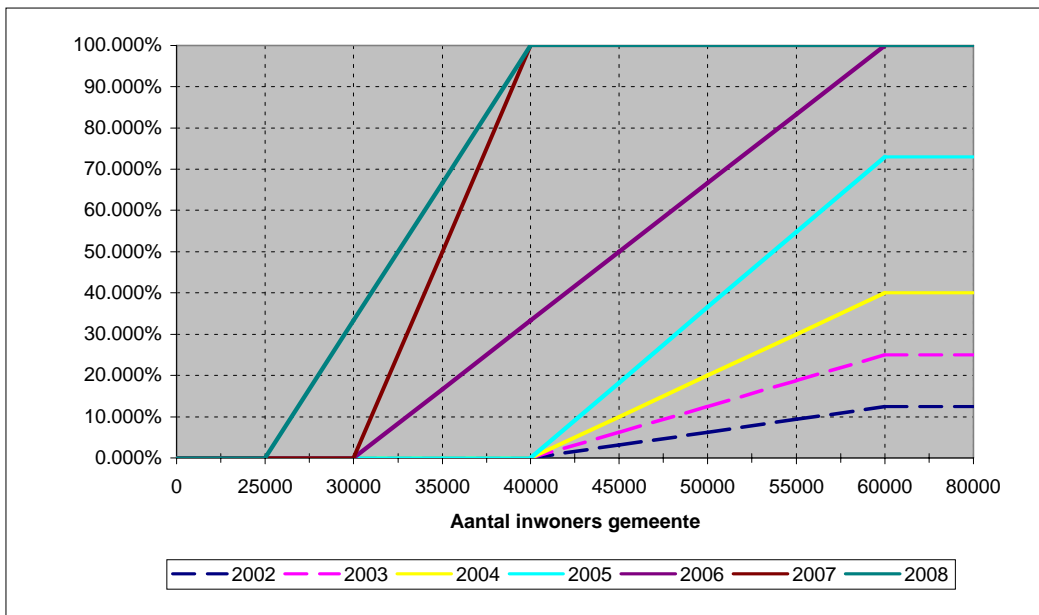
Bron: ministerie van SZW

Tabel 16 Ontwikkeling financieringssysteem

Jaar	Inwoneraantal gemeente	Mate budgettering (A)	Waarvan via objectief verdeelmodel (B)	Aandeel objectieve verdeling in totale bijstandsgelden (AxB)
2000	Alle	10%	0%	0%
2001	Alle	25 %	0%	0%
2002	< 40.000 (klein)	25%	0%	0%
	40.000-60.000 (middelgroot)	25%	0-50%	0-12.5%
	> 60.000 (groot)	25%	50%	12.5%
2003	< 40.000	25%	0%	0%
	40.000-60.000	25%	0-100%	0-25%
	> 60.000	25%	100%	25%
2004	< 40.000	100%	0%	0%
	40.000-60.000	100%	0-40%	0-40%
	> 60.000	100%	40%	40%
2005	< 40.000	100%	0%	0%
	40.000-60.000	100%	0-73%	0-73%
	> 60.000	100%	73%	73%
2006	< 30.000	100%	0%	0%
	30.000-60.000	100%	0-100%	0-100%
	> 60.000	100%	100%	100%
2007	< 30.000	100%	0%	0%
	30.000-40.000	100%	0-100%	0-100%
	> 40.000	100%	100%	100%
2008	< 25.000	100%	0%	0%
	25.000-30.000	100%	0-100%	0-100%
	> 30.000	100%	100%	100%

Bron: ministerie van SZW

Figuur 8 Ontwikkeling objectief budgetaandeel inkomensdeel bijstandsgelden, 2002-2008. (2002 en 2003 voor invoering WWB)



Bron: op basis gegevens ministerie van SZW

Bijlage B Berekening budgetten

In deze bijlage zal worden uitgelegd hoe op basis van de uitkomsten van het objectief verdeelmodel en historische uitgaven de budgetten en de daaruit voortvloeiende herverdeeleffecten worden berekend.

Objectief Aandeel (*obj*) in totaalbudget

Het objectief aandeel *obj* van een gemeente wordt berekend als het quotiënt van de uitkomst van het objectief verdeelmodel (*Obj-budg*) van een gemeente en de som van de uitkomsten van het objectief verdeelmodel voor alle gemeenten binnen hetzelfde compartiment (2004-2006) dan wel van alle gemeenten die (gedeeltelijk) objectief worden bedeed. Ook voor gemeenten die niet 100% objectief bedeed worden wordt de “volle” modeluitkomst meegenomen. Dus:

$$obj(i) = \frac{obj_budg(i)}{\sum_j obj_budg(j)}$$

Het historisch aandeel (*hist*) wordt als volgt bepaald:

$$hist(i) = \frac{uitg(i)}{\sum_j uitg(j)}, \text{ waarbij } uitg \text{ verwijst naar de daadwerkelijke uitgaven in jaar } t-2.$$

Herverdeeleffect vóór aftopping (*hve*)

Het herverdeeleffect vóór aftopping is gedefinieerd als het verschil tussen het objectieve aandeel in het budget in jaar *t* en het aandeel *hve* in de totale, historische, uitgaven in jaar *t-2* van alle gemeenten (tot 2006: van alle gemeenten in het betreffende compartiment) gedeeld door het objectieve aandeel in het budget:

$$hve(i) = \frac{obj(i) - hist(i)}{obj(i)}$$

Objectief aandeel na aftopping (*obj_na*) en herverdeeleffect na aftopping (*hve_na*)

Het herverdeeleffect na aftopping wordt op dezelfde wijze berekend als het herverdeeleffect vóór aftopping met verschil dat het objectieve budget (*obj*) nu wordt vervangen door het objectieve budget na aftopping (*obj_na*).

$$hve_na(i) = \frac{obj_na(i) - hist(i)}{obj_na(i)}$$

Aftopping deel (*aft_obj*)

De aftopping van het objectieve deel is het relatieve verschil tussen het objectieve budgetaandeel na aftopping en het objectieve budgetaandeel vóór aftopping:

$$aft_obj(i) = \frac{obj_na(i) - obj(i)}{obj(i)}$$

Menging objectief aandeel en historisch aandeel

Het uiteindelijke budgetaandeel *bud_na_na* van een gemeente wordt vervolgens bepaald door de som van enerzijds het objectieve aandeel na aftopping vermenigvuldigd met de mate waarin de gemeente objectief gebudgetteerd wordt en anderzijds het historisch budgetaandeel (*hist*) vermenigvuldigd met de mate waarin de gemeente historisch gebudgetteerd wordt:

$$bud_na_na(i) = m \cdot n \cdot obj_na(i) + (1 - m \cdot n) \cdot hist(i), \text{ waarbij:}$$

m afhankelijk is van de gemeentegrootte (1 voor gemeenten in grootteklasse “Groot”, 0 voor gemeenten in klasse “Middelgroot” en tussen 0 en 1 voor gemeenten in klasse “Middelgroot”

n de maximale mate van objectieve budgettering in het betreffende jaar.

Uiteindelijk herverdeeleffect (*hve_na_na*)

Het uiteindelijk herverdeeleffect *hve_na_na*, dus na aftopping en historische bijmenging wordt als volgt bepaald:

$$hve_na(i) = \frac{bud_na_na(i) - hist(i)}{bud_na_na(i)}$$

Aftopping na historische bijmenging (*aft_na_na*)

De aftopping na historische bijmenging is nu het relatieve verschil tussen het uiteindelijke budgetaandeel en het budgetaandeel in het hypothetische geval dat er geen aftopping (*bud_za*) had plaatsgevonden.

$$aft_na_na(i) = \frac{bud_na_na(i) - bud_za(i)}{bud_za(i)}, \text{ waarbij:}$$

$$bud_za(i) = m \cdot n \cdot obj(i) + (1 - m \cdot n) \cdot hist(i)$$

Bijlage C Leden klankbordgroep

de heer Th. Bovens (voorzitter)	voorzitter college van bestuur Open Universiteit Nederland/lid Toetsingscommissie
de heer H. Boerboom	ministerie van BZK
de heer N. Brusse	ministerie van SZW
de heer H. Grooten	gemeente Enschede
de heer M. Heckelaar	Divosa
mevrouw R. Hitimana	gemeente Dordrecht
mevrouw G. Kooistra	raad voor de financiële verhoudingen
mevrouw J. Kossen	ministerie van Economische Zaken
de heer M. van der Laan	gemeente Leeuwarden
de heer F. Nieuweboer	ministerie van SZW
de heer A. Noort	gemeente Haarlem
de heer G. Oskam	VNG
mevrouw G. Pieterse	VNG
de heer M. de Rooij	ministerie van Financiën
de heer M. Stempfer	gemeente Alkmaar
de heer J. Verhagen	gemeente Den Haag



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 · 1018 WB Amsterdam · T (+31) 20 525 16 30 · F (+31) 20 525 16 86 · www.seo.nl

Andersson Elffers Felix