

## **Bijlage 2:**

### **STARTNOTITIE ONDERZOEK VERDEELMODEL INKOMENS- EN WERKDEEL WWB**

#### **1. Inleiding**

In het Bestuursakkoord tussen Rijk en VNG van 4 juni 2007 is afgesproken om het objectief verdeelmodel Inkomensdeel van de Wet werk en bijstand (WWB) te evalueren. Deze evaluatie, verricht door SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix (AEF), is onlangs gereedgekomen<sup>1</sup>. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft Staatssecretaris Aboutaleb op 11 februari 2008 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin hij ingaat op de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers, de mening van bestuurders en VNG, het advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen en zijn standpunt. In de brief geeft de Staatssecretaris in navolging van de onderzoekers aan dat hij het huidige model wenst te handhaven en niet op zoek gaat naar een geheel nieuw model. Wel geeft de Staatssecretaris aan werk te willen maken van de constatering van de onderzoekers, dat op dit moment mogelijk nog winst is te verwachten waar het gaat om de wijze waarop de lokale arbeidsmarkt in het model is verwerkt, waarbij zij adviseren te zoeken naar vervanging van de thans gebruikte maatstaven voor de lokale arbeidsmarkt.

Voorts meldt de Staatssecretaris dat hij ook wat betreft het Werkdeel de vraag aan de orde wil stellen hoe de factor arbeidsmarkt in dit verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen is opgenomen.

Daarnaast geeft de Staatssecretaris aan dat ook andere suggesties (bijvoorbeeld m.b.t. de maatstaf "huurwoningen") in het onderhoudstraject I-deel kunnen worden meegenomen.

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over deze materie op 27 februari 2008 heeft de Kamer aangegeven te kunnen instemmen met deze lijn (zie verder onder planning).

Op bovenstaande aspecten (arbeidsmarktkenmerken I- en W-deel en het verdeelkenmerk 'huurwoningen') gaat het vervolg van deze startnotitie in.

Naar verwachting treedt in 2009 het zg. Participatiefonds in werking, waarbij de schotten tussen een drietal geldstromen voor gemeenten worden opgeheven, te weten tussen het re-integratiebudget, het inburgeringsbudget en het educatiebudget. Dit heeft echter geen gevolgen voor dit onderzoek. De 3 budgetten worden eerst ieder op hun eigen wijze verdeeld en daarna gebundeld tot één geldstroom

#### **2. Uitgangspunten bij het onderzoek**

Uit de evaluatie van het verdeelmodel I-deel is naar voren gekomen dat bestuurders vooral behoefte hebben aan bestuurlijke rust. Naast verbetering van de plausibiliteit, werd stabiliteit van budgetten daarbij van groot belang geacht. De vele aanpassingen die in de beginjaren aan het verdeelmodel zijn gedaan, hebben bijgedragen tot instabiliteit. Daarom hecht SZW aan de aanbeveling van SEO en AEF om het verdeelmodel niet jaarlijks aan te passen. Tegelijkertijd acht SZW het daarbij van belang dat bij wijzigingen sprake dient te zijn van een substantiële verbetering van het verdeelmodel. Een algemeen gedeeld uitgangspunt bij het verdeelmodel I-deel is dat dit model de prestaties van gemeenten moet honoreren. Een kostengeoriënteerde benadering ter vergroting van stabiliteit of plausibiliteit past hier niet in.

Onderzoek naar de mogelijkheden tot verbetering van de arbeidsmarktfactor in het model is op dit moment het belangrijkste. Dit geldt niet alleen voor het verdeelmodel I-deel, maar tevens voor het verdeelmodel W-deel. Daarnaast gaat het om onderzoek naar de verbetering van de maatstaf

---

<sup>1</sup> Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand, SEO en AEF, Amsterdam, februari 2008. Deze en eerdere onderzoeken in relatie tot het I- en W-deel zijn te raadplegen via de SZW-site (Kamerstukken)..

huurwoningen. Voorts gaat het om het herschatten van de gewichten bij het verdeelmodel I-deel en mogelijk ook het W-deel en eventuele mogelijkheden om de stabiliteit van het verdeelmodel I-deel verder te vergroten.

### 3. Arbeidsmarktkenmerken I- en W-deel

Uit het I-deel worden de bijstandsuitkeringen betaald. De verdeling van het macrobudget I-deel over de gemeenten is verschillend. Voor grote gemeenten geschiedt dit via een objectief verdeelmodel waarbij de onvermijdelijke bijstandslasten voor een gemeente objectief geschat worden. Voor kleine gemeenten gaat de verdeling op een historische wijze. Voor middelgrote gemeenten geldt een gemengd regime.

Het huidige onderzoek betreft op de eerste plaats de maatstaven in het objectief verdeelmodel I-deel m.b.t. de lokale arbeidsmarkt. Het gaat dan met name om de volgende 4 kenmerken in het verdeelmodel 2008:

- Werkzame beroepsbevolking in % beroepsbevolking in COROP-regio
- Banen handel en horeca in COROP-regio
- Procentuele banengroei in COROP-regio
- Aantal banen in COROP-regio als % van de beroepsbevolking in de regio

De kanttekeningen hierbij betreffen vooral het feit dat deze verdeelmaatstaven worden gemeten op COROP-niveau (onderzoek uit noot 1, p. 37-38): *“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. [...]*

*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).*

*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.”*

Verder valt te wijzen op de indicator “kansen op de arbeidsmarkt” die ten behoeve van de Divosamonitor is ontwikkeld door de Stichting Atlas voor gemeenten. Deze indicator laat de verschillen in kansen op een baan zien die dezelfde persoon met dezelfde kennis en vaardigheden heeft gelet op zijn woonplaats. Ook kan geattendeerd worden op de indeling in RPA-gebieden (indeling in werkgebieden van de Regionale Platforms voor de Arbeidsmarkt) die het CBS in sommige van haar statistieken gebruikt.

Het Werkdeel binnen de WWB is een geoormerkt budget dat door gemeenten moet worden besteed aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en personen met een Anw-uitkering op de arbeidsmarkt. Vertrekpunt daarbij is dat aan gemeenten die een zwaardere reïntegratietaak hebben, relatief meer middelen worden toegekend. De verdeling van dit budget was tot 2006 volledig gebaseerd op historische budgetaandelen. Met ingang van 2006 is een nieuwe verdeling in werking getreden, die deels bestaat uit een historische component en deels uit een objectieve component. De historische component wordt stapsgewijs afgebouwd. Voor het

budget 2009 beslaat de objectieve component 2/3, in 2011 zal de verdeling volledig objectief geschieden.

Wat betreft de objectieve component vindt de verdeling over gemeenten plaats volgens de volgende aan het CBS ontleende verdeelkenmerken op gemeenteniveau (met gewicht):

- aantal bijstandsontvangers (+ 1,20)
- volume WW-uitkeringen (-0,20)
- omvang beroepsbevolking (-0,01)
- kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid (+ 0,45).

De onderzoeksvragen bij het verdeelmodel I- en W-deel luiden:

- Hoe is de arbeidsmarktfactor op te nemen in het verdeelmodel I-deel, zodat wordt aangesloten bij het doel dat deze factor een indicatie vormt van de mate waarin de bijstandsuitgaven positief/negatief worden beïnvloed?
- Kan dezelfde arbeidsmarktfactor worden gebruikt voor het verdeelmodel W-deel? In het bijzonder wordt hierbij aandacht gevraagd voor het (huidige) negatieve teken van twee van de maatstaven, waardoor er geen garantie is, dat er een positief bedrag uitkomt voor een gemeente bij volledige ingroei in het objectief verdeelmodel W-deel.
- Zijn of komen de benodigde data beschikbaar en wat is de kwaliteit daarvan? In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor de ‘springerigheid’ van sommige data op gemeentelijk niveau, waardoor de stabiliteit van het gemeentelijk budget onder druk komt te staan. In hoeverre is het bijvoorbeeld een oplossing om met meerjarige gemiddelden te werken?
- Hoe komt de herschatting van de gewichten er uit te zien, niet alleen voor de arbeidsmarktfactor maar voor alle maatstaven uit het verdeelmodel I-deel?
- In hoeverre is het nuttig om de gewichten voor het W-deel te herschatten en zo ja, hoe luiden die?
- Wat is de invloed van de herschattingen op de stabiliteit van de modellen?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is dus het uitgangspunt dat de bestaande verdeelmodellen zoveel mogelijk intact worden gelaten. Voorts wordt een advies verwacht over het wel/niet opnemen van de gewijzigde maatstaven op basis van (1) een evidente verbetering van de plausibiliteit en (2) de hoogte van de herverdeeleffecten op het I-deel en het W-deel en de cumulatie hiervan. Daarnaast kunnen de overige criteria<sup>2</sup> bij dit advies worden betrokken.

#### **4. Maatstaf ‘huurwoningen’ bij I-deel**

In oktober 2007 is het plausibiliteitsonderzoek van Cebeon<sup>3</sup> verschenen. Cebeon is van mening dat een aantal verdeelmaatstaven een minder duidelijke relatie heeft met de onvermijdelijke bijstandsuitgaven van gemeenten. De maatstaf huurwoningen (het aantal huurwoningen als percentage van het totaal aantal woningen) is er daar één van. Vervanging van deze maatstaf leidt mogelijk tot een verbetering van de plausibiliteit van het verdeelmodel. Cebeon stelt voor om als maatstaf vooral te kijken naar de goedkopere huurwoningen. Vervanging van de maatstaf huurwoningen door “sociale huurwoningen” kan volgens Cebeon een oplossing bieden. Daarbij geeft Cebeon wel aan dat er geen informatie beschikbaar was over goedkope particuliere

---

<sup>2</sup> Zie voor een volledig overzicht van de criteria ter beoordeling verdeelmodel het onderzoek genoemd in noot 1.

<sup>3</sup> Plausibiliteitsonderzoek objectief verdeelmodel inkomensdeel van de Wet Werk en Bijstand, Cebeon, Amsterdam 2007.

huurwoningen. Tegelijkertijd merkt zij op dat, behalve bij de vier grote steden, het grootste deel van de goedkopere huurwoningen uit sociale huurwoningen bestaat.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke alternatieven bestaan er voor de maatstaf “huurwoningen” in het verdeelmodel I-deel waarmee de plausibiliteit van het model wordt vergroot?
- Is hierbij sprake van een verdere substantiële verbetering van het verdeelmodel *na* vervanging van de arbeidsmarktfactor?
- Wat zijn de gevolgen van de alternatieven qua herverdeeffecten en stabiliteit?

### **5. Herschatting gewichten verdeelmodel I-deel**

De kans bestaat dat er geen alternatieven bestaan voor verwerking van de arbeidsmarktfactor en voor de maatstaf huurwoningen. In dat geval luidt de vraag of herschatting van gewichten tot substantiële verbetering leidt voor de plausibiliteit van het verdeelmodel en hoe deze herschatting en de herverdeeffecten eruit zullen zien.

### **6. Stabiliteit binnen het verdeelmodel I-deel**

In de onderzoeksvragen bij punt 3 (arbeidsmarkt) wordt al gewezen op het belang van stabiele data. Voor het verdeelmodel I-deel geldt verder in zijn algemeenheid nog de vraag of de stabiliteit van het model substantieel vergroot kan worden, bijvoorbeeld door het gebruik van meerjarige gemiddelden.

### **7. Eindproduct**

Verwacht wordt dat de onderzoeksbevindingen helder en toegankelijk worden gepresenteerd, waarbij de voor- en nadelen van de diverse oplossingen duidelijk worden uiteengezet. Deze rapportage zal worden gebruikt voor de vraag of de verdeelmodellen 2010 moeten worden aangepast. De rapportage moet daarom geschikt zijn voor openbaarmaking.

### **8. Planning**

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil een tussenrapportage vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer zenden. In deze tussenrapportage moet inzicht verschaft worden in welke richting de verbeteringen voor met name het verdeelmodel I-deel worden gezocht en wat dat naar schatting oplevert. Deze tussenrapportage dient uiterlijk medio juni gereed te zijn.

Het eindrapport dient eind augustus gereed te zijn. Een conceptrapport dient daarom medio augustus gereed te zijn om besproken te kunnen worden met de opdrachtgever en de klankbordgroep.

Deze offerteaanvraag is uitgezet bij vijf andere onderzoekers/onderzoeksbureaus. Naar verwachting zal de gunning van het onderzoek plaatsvinden in de eerste helft van april, zodat direct daarna het onderzoek een aanvang kan nemen.

### **9. Begeleiding**

Er zal een klankbordgroep geformeerd worden waaraan vertegenwoordigers van SZW (voorzitter, secretaris), interdepartementale partners (BZK, Financiën en EZ), de Raad voor de Financiële Verhoudingen, de VNG, Divosa, deelnemers uit individuele gemeenten en deskundigen (zoals CBS) deel zullen nemen. De groep heeft tot taak om de opdrachtgever te adviseren bij de uitvoering van het onderzoek. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid treedt op als

opdrachtgever voor het onderzoek en zal derhalve besluiten over de vaststelling van het eindrapport.

## **10. Eisen aan offerte**

In de te presenteren offerte wordt aandacht besteed aan het volgende:

- de richting waarin de beantwoording van de hierboven gestelde onderzoeksvragen zal geschieden
- eventuele aanvullende voorstellen die tot een overtuigend antwoord op de gestelde vragen kunnen leiden
- de te hanteren methoden om tot een antwoord op de gestelde vragen te komen
- hoofdstukindeling van de eindrapportage
- fasering en tussenproducten
- opleverdatum alsmede waarborgen voor een tijdige oplevering
- specificatie van kosten
- betrokken onderzoekers en CV's
- waarborgen voor de toegankelijkheid van het rapport
- vormgeving rapport (grafieken, tabellen, illustraties, kleurgebruik)
- frequentie klankbordgroep
- eventuele samenwerking met derden