

Aan: de Staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. A. Aboutaleb
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
19 juni 2008

Uw kenmerk
W&B/SFI/2008/14538

Ons kenmerk
Rfv 2008-0000266927

Inlichtingen bij
Gerlant Kooistra

Doorkiesnummer
(070) 426 7246

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies meerjarige aanvullende uitkering WWB

Geachte heer Aboutaleb,

1.

Algemene reactie

Met uw brief van 9 juni 2008 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om zijn zienswijze te geven op de uitwerking op hoofdlijnen van de meerjarige aanvullende uitkering (MAU) op het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand (WWB) in het algemeen, en op de in de notitie voor de Rfv geformuleerde rol en de overige beleidskeuzen in het bijzonder.

In zijn advies van 4 februari jl.¹ heeft de Raad reeds positief geadviseerd over de instelling van een dergelijke voorziening. De Raad stemt in belangrijke mate in met de wijze waarop in de hoofdlijnennotitie invulling is gegeven aan de meerjarige aanvullende uitkering. Voordat hij in gaat op de verschillende bestuurlijke keuzen die in de notitie voorliggen, wil hij ingaan op de algemene uitgangspunten die de uitkering dient te bezitten, en van waaruit het verder ontwikkeld kan worden.

De eerste functie van de meerjarige aanvullende uitkering is om gemeenten, die te kampen hebben met structurele tekorten die niet direct te

¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies naar aanleiding van de evaluatie van de Wet werk en bijstand (verdeelmiddel inkomensdeel)*, 4 februari 2008

koppelen zijn aan het tekortschieten van de gemeentelijke inspanningen, meerjarig financieel te compenseren. In de notitie geeft u aan dat u verwacht dat het in het begin moeilijk te bepalen zal zijn in hoeverre de tekorten voortkomen uit het niet goed functioneren van het verdeelmodel, of in hoeverre het aan de gemeentelijke inspanningen ligt. Dat moet na een paar jaar uitkristalliseren. Op basis van zijn ervaringen met het artikel 12-regime in het kader van het gemeentefonds onderschrijft de Raad dit principe, en hij pleit er daarom voor om nu de uitkering dus ook nog niet in wet- en regelgeving “dicht te timmeren”, door grenzen, normen en bedragen vast te leggen. Er moet voldoende ruimte zijn om in te spelen op onvoorziene gevallen en er moet ruimte zijn voor het doorontwikkelen van deze voorziening. Daarnaast vindt de Raad dat er bij het toepassen van de voorziening zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van bestaande inspecties en dergelijke.

De tweede functie is om met de leerpunten die volgen uit de toepassing van de meerjarige aanvullende uitkering het verdeelmodel te verbeteren. Deze zogenaamde “laboratoriumfunctie” zou in de notitie iets verder kunnen worden uitgewerkt, o.a. door de aanpassing van het verdeelmodel concreet te koppelen aan de evaluatie van de meerjarige aanvullende uitkering. In het bestuursakkoord wordt de gemeenten zekerheid geboden over het beschikbare macrobudget en is afgesproken de verdeelsystematiek niet meer jaarlijks te herzien. Gemeenten hebben zo dubbele zekerheid gekregen, maar dat mag niet ten koste gaan van gemeenten die door het objectieve verdeelmodel in de knel komen. Het zou goed zijn om in het kader van een nieuwe periode nieuwe afspraken over het macrobudget te maken en de verdeling opnieuw vast te stellen, mede op basis van de ervaringen van de meerjarige aanvullende uitkering.

Dit zijn de algemene uitgangspunten waarbinnen de zienswijzen van de Raad op de bestuurlijke keuzes geplaatsd kunnen worden.

2.

Bestuurlijke keuzes – advies van de Rfv

In de notitie liggen een twaalfstal bestuurlijke keuzes voor. Hieronder reflecteert de Raad op deze keuzes, en geeft hij zijn advies.

BESTUURLIJKE KEUZE 1

Bent u van mening dat:

- de groeivariant toepassing verdient, met een voorlopige geldigheid van 3 of 5 jaar?
- o.b.v. een evaluatie het vervolg wordt bepaald?

- in gevallen waarin het gemeentelijk tekort (in belangrijke mate) het gevolg is van gemeentelijk beleid geen beroep op de meerjarig aanvullende uitkering mogelijk is?

In de notitie worden drie varianten uitgewerkt voor de toepassing van de meerjarige aanvullende uitkering. De *eerste variant* gaat uit van een restrictieve toepassing van de meerjarige aanvullende uitkering; een uitkering wordt alleen verstrekt wanneer het tekort van een gemeente op haar I-deel (nagenoeg) volledig veroorzaakt wordt door een verdeelstoornis.

De *tweede variant* gaat uit van een soepelere toepassing van de meerjarige aanvullende uitkering; een uitkering wordt verstrekt wanneer het meerjarig tekort het gevolg is van verdeelstoornissen, maar ook wanneer het tekort (mede) het gevolg is van de wijze waarop de gemeente de WWB uitvoert.

De *derde variant* is een “groeivariant”, gebaseerd op de verwachting dat het in de eerste jaren van de meerjarige aanvullende uitkering nog onduidelijk zal zijn in hoeverre de tekorten voortkomen uit het niet goed functioneren van het verdeelmodel, of in hoeverre het aan de gemeentelijke inspanningen ligt. Uitgangspunt voor de Raad is dat de uitvoeringskosten van de WWB onderdeel uitmaken van de bekostiging via het gemeentefonds. Tekortkomingen in de uitvoering van de WWB vallen in principe dan ook onder de beoordeling van eventuele artikel 12-aanvraag. De Raad erkent dat in deze fase het vaak niet eenduidig vast te stellen zal zijn waar de oorzaak van het tekort ligt. Met het oog op het verbeteren van het objectieve verdeelmodel en de gemeentelijke uitvoering van de WWB is het in deze fase van belang dat duidelijkheid ontstaat over de oorzaken van de tekorten. Aan de hand van concrete gevallen kan steeds beter tot een gerichte analyse van de oorzaken van een gemeentelijk tekort te komen én van de onderdelen waarop het verdeelmodel verbeterd kan worden. Uiteindelijk zal dit leiden tot toepassing van de eerste variant.

De Raad adviseert om de groeivariant toe te passen en heeft daarbij een voorkeur voor een voorlopige geldigheid van drie jaar. Deze periode dient afgestemd te zijn op de afspraken over het macrobudget.

De Raad is van mening dat een korte periode in deze fase gewenst is om de ambitie van het verbeteren van de objectieve verdeelmodel niet te laten verzanden. Een zekere “strengheid” is gerechtvaardigd; de aanvullende uitkering mag de werking van het objectieve verdeelsysteem niet ondergraven en moet daarom niet te “comfortabel” worden. Op basis van een evaluatie kan het vervolg bepaald worden. Deze voorkeur voor drie jaar hangt overigens wel samen met bestuurlijke keuze 12, over het moment van invoering van de meerjarig aanvullende uitkering.

BESTUURLIJKE KEUZE 2

Deelt u de opvatting dat de onder a. t/m d. genoemde eisen adequaat zijn om te bepalen of een gemeente kan worden toegelaten tot de inhoudelijke beoordeling van haar verzoek?

Voor toetreding tot de meerjarige aanvullende uitkering worden de volgende voorwaarden voorgesteld:

- a. de gemeente ontvangt een budget met (gedeeltelijke of volledige) toepassing van objectieve verdeelmaatstaven;
- b. de gemeente is aantoonbaar geconfronteerd met aanmerkelijke tekorten op het budget voor het I-deel;
- c. de gemeente overlegt een onderbouwing dat het tekort ook in de toekomst een meerjarig karakter blijft houden, mede gebaseerd op een analyse van de oorzaak van het financieel tekort;
- d. de gemeente verschaft inzicht in de maatregelen die zij reeds heeft genomen en nog zal nemen om het tekort tot een minimum te beperken en zo mogelijk ook in de effecten waartoe die maatregelen reeds geleid hebben.

De Raad beoordeelt de onder a. t/m d. genoemde eisen als adequaat. Bij d. kan nog worden toegevoegd dat hier o.a. de besteding van het W-deel van de WWB deel van uitmaakt.

BESTUURLIJKE KEUZE 3

Dienen gemeenten tot 25.000 inwoners ook in aanmerking te kunnen komen voor de meerjarige aanvullende uitkering indien zij als gevolg van én een zich voortzettende daling van het macrobudget én een zich stabiliserend gemeentelijk volume door niet te beïnvloeden factoren, [te maken krijgen met een structureel tekort]?

De meerjarige aanvullende uitkering is ontwikkeld vanwege klachten van de gemeenten over de objectieve verdeling. De uitkering moet er voor zorgen dat gemeenten met een meerjarig tekort niet door het ijs zakken, met als uiteindelijke doel alleen die gemeenten te compenseren die aantoonbaar nadelige gevolgen ondervinden van het niet goed functioneren van het objectief verdeelmodel.

De gemeenten met minder dan 25.000 inwoners ontvangen een budget op basis van een historisch verdeelmodel. Met enige vertraging krijgen zij dus in principe het budget dat gebaseerd is op hun uitgavenniveau.

Voor zover de situatie die bij bestuurlijke keuze 3 beschreven wordt zich al voor zou doen, lijkt het op basis van de achtergronden niet terecht om de gemeenten die een budget op historische uitgaven krijgen de mogelijkheid te geven om van de voorziening gebruik te maken. *Daartegenover vindt de*

Raad dat het dan niet meer dan redelijk is dat deze gemeenten niet meebetalen aan de meerjarige aanvullende uitkering ten behoeve van de andere gemeenten. Daar is in de hoofdlijnennotitie nu wel sprake van.

BESTUURLIJKE KEUZE 4

- Over hoeveel jaren moet de gemeente al een tekort hebben gehad?
- Moet het tekort worden gemeten in een percentage van het I-budget of in een bedrag per inwoner, dan wel dat beide criteria naast elkaar gebruikt dienen te worden, zoals dat voor 2004 ook het geval was in het kader van de Wfa?
- Op welk percentage c.q. bedrag moet het tekort minimaal gesteld worden?
- Moet de gemeente in alle refertejaren feitelijk aan de norm hebben voldaan of moet de gemeente gemiddeld aan de norm hebben voldaan?
- Deelt u de opvatting dat de vastgestelde toegangsdrempel niet naar beneden bijgesteld kan worden bij de vaststelling van een meerjarige aanvullende uitkering, ter voorkoming van rechtsongelijkheid tussen gemeenten die de facto in vergelijkbare positie verkeren?

Om voor de aanvullende uitkering in aanmerking te komen moet er sprake zijn van een structureel tekort. Aan de andere kant is het de bedoeling om snel en adequaat in te grijpen. Een tekort van twee jaar met een prognose van meerjarige tekorten is volgens de Raad voldoende als “toegangkaartje” om in aanmerking te komen voor een beoordeling. Het voldoen aan de beoordelingscriteria leidt overigens niet automatisch tot het toekennen van een meerjarige aanvullende uitkering.

De Raad pleit voor het gebruik van dubbele toegangscriteria.

- voor het toegangkaartje vindt de Raad een tekort van meer dan 15% op het I-deel van de WWB over twee jaar met als ondergrens een tekort van 5% in enig jaar een goed criterium;
- of een gemiddeld tekort per inwoner van ten minste € 25 over een periode van 2 jaar met een ondergrens van tenminste € 10 per inwoner.

De toevoeging van het tweede criterium acht de Raad gerechtvaardigd omdat gemeenten tekorten op de WWB in eerste aanleg zelf uit de eigen algemene middelen dienen op te vangen.

Overigens mag niet de beheersbaarheid van het aantal verzoeken (notitie op pagina 9 bovenaan) bepalend zijn voor de hoogte van de drempelwaarden. De mate van aanvaardbaarheid van de tekorten en de rechtvaardigheid van de voorziening staan voorop.

De opvatting dat de vastgestelde toegangsdrempel niet naar beneden bijgesteld kan worden bij de vaststelling van een meerjarig aanvullende uitkering, ter voorkoming van rechtsongelijkheid tussen gemeenten die *de facto* in vergelijkbare positie verkeren, deelt de Raad niet. Juist omdat de uitkering open moet staan voor ontwikkelingen en dus niet dichtgetimmerd moet zijn, moet die drempel hoger of lager bijgesteld kunnen worden als dat nodig is. Het spreekt vanzelf dat eventuele wijziging zorgvuldig en goed gemotiveerd moet worden.

BESTUURLIJKE KEUZE 5

Dient het te verwachten financieel beslag op het macrobudget een relevante factor te zijn in het kader van de toegangskaat?

Vanuit het oogpunt van rechtsongelijkheid mag het financieel beslag op het macrobudget naar mening van de Raad géén factor zijn bij het bepalen van de toegangskaat of de hoogte van de toekenning van een meerjarig aanvullende uitkering.

Stabiliteit van de uitkering uit de WWB is overigens wel een belangrijk uitgangspunt in het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten, dus verdient wel de aandacht. De Raad is van mening dat het budgettaire beslag van de meerjarig aanvullende uitkering vooraf moet worden geraamd. In het geval de het beslag groter zal zijn dan geraamd, zal naar bevind van zaken moeten worden gehandeld. De Raad adviseert SZW dit punt dan ook onderwerp van gesprek te laten zijn op het moment dat al te grote schommelingen de stabiliteit van de budgetten van gemeenten te veel aantasten. Een oplossingsrichting daarbij zou kunnen zijn om het macrobudget aan te vullen met andere middelen uit begroting van SZW of van de minister van Financiën, maar niet door sommige gemeenten “nee” te verkopen, of een lagere uitkering toe te kennen dan zij, volgens de criteria die er voor zijn, nodig hebben.

BESTUURLIJKE KEUZE 6

- Zijn dit de juiste criteria voor de beoordeling van de gemeentelijke uitvoering?
- Bent u het ermee eens dat de opsomming van uitvoeringsaspecten geen limitatief karakter heeft?
- Bent u het ermee eens dat de wijze waarop de gemeente haar uitvoering organiseert op zich geen criterium is ter detectie van de mogelijke oorzaak van het tekort?
- Gaat uw voorkeur uit om de beschreven inhoudelijke toets aan te merken als een richtinggevend kader, waaraan de TC o.b.v. casuïstiek invulling dient te geven, dan wel prefereert u een vooraf vastgestelde

blauwdruk t.a.v. de kwaliteitseisen die aan de uitvoering van de WWB gesteld dienen te worden.
--

Om te kunnen beoordelen of een meerjarig tekort op het WWB I-deel mogelijk het gevolg is van verdeelstoornissen of te wijten is aan gemeentelijk beleid en uitvoering, worden de volgende criteria voorgesteld:

- effecten van beleid en uitvoering ter beperking van de instroom (poortwachterfunctie, samenwerking in de keten);
- effecten van beleid en uitvoering ter bevordering van de uitstroom (de re-integratieverordening, samenwerking in de keten en het ontheffingenbeleid als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de WWB);
- het beleid dat is neergelegd in de afstemmingsverordening (artikelen 8, eerste lid, onderdeel b en 18 van de WWB);
- fraudebeleid van de gemeente en de wijze waarop dat beleid in de uitvoering wordt vormgegeven (fraude-alertheid, controle, opsporing en afdoening);
- de mate waarin de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheden van de WWB tot terugvordering van ten onrechte verstrekte bijstand;
- de inspanningen van de gemeente om terugvorderingen daadwerkelijk te innen;
- de mate waarin de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheden van de WWB tot verhaal van bijstand;
- de inspanningen van de gemeente om daadwerkelijk verhaal van bijstand te realiseren;
- het beleid dat is neergelegd in de toeslagenverordening (artikel 8, eerste lid, onderdeel c van de WWB).

De Raad vindt dit goede criteria. In het verlengde van bestuurlijke keuze 4 wil de Raad er nog aan toevoegen; “de stabiliteit van het tekort”. Grote schommelingen in het tekort verdienen nadere analyse. De Raad onderschrijft het niet-limitatieve karakter van de lijst.

Ten aanzien van het criterium of de wijze waarop de gemeente haar uitvoering organiseert een criterium kan zijn ter detectie van een mogelijke oorzaak van het tekort, is de Raad van mening dat er zo weinig mogelijk ingegrepen moet worden in de bestuurlijke autonomie van gemeenten. Niet de wijze waarop maar het doel dient voorop te staan. Aan de andere kant is de Raad van opvatting, dat als blijkt dat een gemeente de uitvoering aantoonbaar niet op orde heeft, door te weinig beleid te voeren, of aantoonbaar te weinig fte's in te zetten, dan is het aan de Toetsingscommissie om daar in haar beoordeling over de toekenning van een meerjarige uitkering uitdrukkelijk rekening mee te houden. Duidelijk

moet zijn dat de oorzaak van het tekort niet gelegen is in de wijze waarop de gemeente haar uitvoering organiseert.

BESTUURLIJKE KEUZE 7

- Vindt u het een reële optie om v.w.b. de grenswaarde te differentiëren naar de mate waarin verdeelstoornissen als oorzaak van het tekort kunnen worden geduid?
- Zo ja, welke grenswaarden passen bij de diverse omstandigheden?
- Gaat uw voorkeur uit naar wettelijke regeling van de hoogte van de uitkering of naar een systeem waarbij de feitelijke bepaling ervan wordt overgelaten aan de TC.

De Raad onderschrijft de lijn dat een gemeente meer gecompenseerd moet worden voor een aantoonbare verdeelfout, dan voor een tekort dat zij mogelijk nog kan terugdringen door haar beleid beter in te richten. Hij pleit er echter voor de grenswaarden niet in wet- en regelgeving vast te leggen, maar over te laten aan het redelijkheidsoordeel van de Toetsingscommissie.

In het oordeel over de hoogte van de compensatie dient de Toetsingscommissie de mate waarin een gemeente in staat moet worden geacht het tekort op eigen kracht terug te dringen, mee te wegen. Het vastregelen van de hoogte van de uitkering zal ertoe leiden dat er voor specifieke gevallen geen maatwerkoplossingen mogelijk zijn.

BESTUURLIJKE KEUZE 8

Dient de financiële reservepositie van een tekortgemeente wel of geen rol te spelen bij de beoordeling van het recht op een meerjarige aanvullende uitkering op het inkomensdeel WWB?

De Raad is van mening dat de financiële reservepositie niet mag meespelen bij de beoordeling op het recht op een meerjarige aanvullende uitkering. Het is niet de bedoeling dat structurele verdeelproblemen afgewenteld worden op mogelijke financiële reserves van individuele gemeenten. De problemen van de WWB moeten binnen de WWB worden opgelost.

BESTUURLIJKE KEUZE 9

Wordt de beoogde rol van de Rfv onderschreven?

De Raad onderschrijft de rol die hem in de notitie wordt toebedeeld. Wel stelt de Raad voor dat hij in de eerste periode meekijkt met de Toetsingscommissie en “Organisatie X”, om zo meer zicht te krijgen op

praktische uitwerking van deze voorziening en welke keuzes er gemaakt worden. Dit ter ondersteuning van zijn adviserende rol.

BESTUURLIJKE KEUZE 10

- Bestaat behoefte aan uitbreiding van de TC met actieve gemeentelijke bestuurders ingeval van beoordeling van verzoeken om meerjarige aanvullende uitkering?
- Zo ja, deelt u de opvatting dat het wellicht verstandig is hen de rol van accessor te geven?
- Zo ja, hoe kijkt u aan tegen de mogelijkheid om hen wel een vetorecht toe te kennen?

De Raad is tegen uitbreiding van de Toetsingscommissie met actieve gemeentelijke bestuurders. Hij waarschuwt voor het verder optuigen van de commissie met nog meer (overbodige) waarborgen. Hij pleit daarentegen voor aansluiting bij de voorzieningen die het ministerie van BZK heeft in het kader van artikel 12 van het gemeentefonds, in de vorm van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Het verdient aanbeveling gebruik te maken van de kennis en kunde van de inspectie. Dit verkleint ook de kans op inconsistente uitspraken van de Toetsingscommissie. Het is het streven van dit kabinet om te voorkomen dat versnippering in de rijksdienst optreedt bij de uitvoering van vergelijkbare taken. De Raad pleit er voor de mogelijkheden voor het fuseren van de Toetsingscommissie en IFLO te bezien bij evaluatie van de meerjarige aanvullende uitkering.

BESTUURLIJKE KEUZE 11

Wat vindt u van de relatie tussen de incidentele en meerjarige aanvullende uitkering?

Het komt nu voor, en dat kan in de toekomst nog steeds, dat een gemeente om welke reden dan ook eenmalig in enig jaar een incidenteel tekort heeft dat groter is dan 10%. Om die reden lijkt het logisch dat de >10% uitkering bestaan. De Raad deelt de opvatting dat als een gemeente meer dan twee keer aanspraak maakt op de regeling, er feitelijk sprake is van een structureel tekort. In dat geval is het ook redelijk dat een gemeente onderwerp wordt van nadere analyse. Wanneer een gemeente dat niet wil, dient ze ook af zien van compensatie, zij komt dan ook niet meer in aanmerking voor de incidentele aanvullende uitkering.

De Raad adviseert de dubbele voorziening ook te evalueren. Wanneer de meerjarig aanvullende uitkering goed werkt en leidt tot verbetering van het verdeelmodel, acht de Raad het naast elkaar bestaan van twee systemen overbodig en niet wenselijk. Het bestaande vangnet voor incidentele

tekorten groter dan 10% en de beoordeling in het kader van de meerjarige aanvullende uitkering zouden op termijn in elkaar moeten worden geschoven. Bij de beoordeling van het tekort dient vervolgens te worden vastgesteld of het om een incidenteel dan wel structureel tekort gaat.

BESTUURLIJKE KEUZE 12

Vindt u dat de jaren vóór de invoering van de meerjarige aanvullende uitkering mee moeten wegen in de beoordeling van het recht op die uitkering?

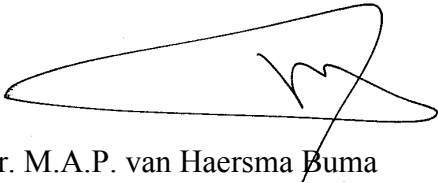
De Raad is van mening dat de jaren voor de invoering van de meerjarig aanvullende uitkering mee moeten worden gewogen in de beoordeling. De voorziening is in het leven geroepen naar aanleiding van de uitvoeringspraktijk sinds 2004. Het is dus niet meer dan logisch dat ook de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze voorziening ook meewegen. Een aanvullend argument is dat de feitelijke toepassing langer dan wenselijk op zich laten wachten. De eerste gevallen zouden op basis van uitvoeringsjaren 2010 en 2011 dan pas in 2012 in behandeling worden genomen. De beoogde doorwerking naar verbetering van zowel de uitvoeringspraktijk als het verdeelmodel wordt zo nodeloos uitgesteld. De Raad onderschrijft het voorstel om gemeenten die zich in 2009 voor de tweede of derde keer achtereenvolgens melden voor een incidentele aanvullende uitkering, alvast in aanmerking te laten komen voor een inhoudelijke beoordeling in het kader van de meerjarig aanvullende uitkering.

3.

Tot slot

De Raad is van mening dat met dit advies een concrete aanzet wordt gegeven om met voortvarendheid nadere uitwerking te geven aan de meerjarige aanvullende uitkering, overeenkomstig de doelstelling van de door u en ook door de Raad onderschreven aanbevelingen uit de evaluatie. De Raad kijkt uit naar de definitieve vormgeving.

De voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller, more intricate mark.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'B' followed by a horizontal line and a small flourish.

Dr. C.J.M. Breed, secretaris