

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Mw. drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 0611794387
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Datum 11 maart 2014
Betreft Toetsing MAU-systematiek 2013

Kenmerk

2014-0000128067

Uw kenmerk

Geachte mevrouw Klijnsma,

Aanleiding

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft in het kader van de Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU) de taak toebedeeld gekregen als 'bewaker van een zorgvuldig beheer van het macrobudget Wet werk en bijstand (WWB) inkomensdeel' toe te zien op de uitvoering.¹

Opdracht

De Raad voert een systeemtoets uit op de uitvoering van de MAU. Individuele aanvragen en daaruit resulterende adviezen en beschikkingen worden niet beoordeeld. Voor de toets zijn door SZW beschikbaar gestelde dossiers doorgenomen.

In die context is gekeken naar:

- Komt de MAU tegemoet aan de onvermijdbare tekorten van gemeenten op het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand?
- Draagt de MAU-systematiek bij aan het beter inzicht krijgen in de werking van het verdeelmodel?
- Helpt een MAU-aanvraag een gemeente om de uitvoering op orde te krijgen?
- Staan de lasten van de MAU-systematiek in verhouding tot het beoogde doel?

Wat is de MAU?

Gemeenten die meerjarig tekort komen op hun budget voor het WWB-inkomensdeel kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor een MAU. De MAU is bedoeld om gemeenten te compenseren die als gevolg van een verdeelstoornis in het verdeelmodel meerjarig (tenminste drie jaar achter elkaar) tekort komen op hun budget. De MAU is bedoeld voor gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Deze gemeenten krijgen een bijstandsbudget dat geheel of gedeeltelijk is toegedeeld op basis van het objectief verdeelmodel. De meerjarig aanvullende uitkering is gemodelleerd naar de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds (artikel 12 Fvw). Het voorlopig macrobudget voor het WWB-inkomensdeel is € 5,4 mld. Voor in 2013 uit te keren meerjarige en incidentele

¹ Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, *Handleiding Meerjarig aanvullende uitkering*, februari 2013, blz. 24.

aanvullende uitkeringen is een bedrag gereserveerd van € 160,7 mln. De uitkeringen komen ten laste van het macro-budget.

Datum

11 maart 2014

Kenmerk

2014-0000128067

Evaluatie MAU

In 2012 is de MAU door bureau Research voor Beleid geëvalueerd. De conclusie uit die evaluatie is dat de vangnetfunctie van de MAU goed heeft gewerkt.² Dat geldt ook voor het proces van aanvragen als toets op de werking van het eigen gemeentelijk beleid en uitvoering.

Het aanpassen van het verdeelmodel op basis van de inzichten verkregen door de behandeling van MAU-aanvragen heeft volgens Research voor Beleid niet gewerkt. Er zijn geen algemeen geldende uitspraken over verdeelstoornissen te doen om het verdeelmodel aan te passen. Naar aanleiding van de evaluatie heeft SZW per 1 januari 2013 aanpassingen in de procedure doorgevoerd.

Ontwikkeling aanvragen

Jaar	periode	ontvangen	positief	negatief
2009	2009-2011	8	7	1
2010	2010-2012	5	0	5
2011	2011-2013	25	9	16
2012	2012-2014	35	7	28
2013	2013-2015	45	15	30
Totaal		118	38	80

In 2012 en 2013 tezamen hebben 80 gemeenten een MAU-aanvraag ingediend. Op één gemeente na waren dat verschillende gemeenten. Van die 79 unieke gemeenten hebben 22 (28%) een positieve beschikking gekregen.

Positieve adviezen	2013	2012
Almelo		x
Berkelland		x
Castricum	x	
Coevorden		x
De Bilt	x	
Deurne		x
Echt-Susteren		x
Emmen		x
Enschede	x	
Ermelo	x	
Heemskerk	x	
Heerlen	x	
Hengelo	x	
Hoogezand-Sappemeer		x
Leeuwarden	x	
Montferland	x	
Renkum	x	
Rheden	x	
Smallingerland	x	
Tiel	x	
Utrechtse Heuvelrug	x	
Vlissingen	x	

² Research voor Beleid 2012: *Evaluatie MAU WWB*, pag. 11.

Totaal	15	7
waarvan > 40.000	10	3

Datum
11 maart 2014

Kenmerk
2014-0000128067

De MAU is in 2009 gestart. Sinds 2009 is het aantal aanvragen jaarlijks toegenomen, met uitzondering van 2010 waar een daling in het aantal aanvragen is te zien. Was het aantal positieve adviezen t.o.v. het totaal aantal aanvragen in 2009 hoog (bijna 90%). Vanaf 2011 varieert dat rond de 30%.

In 2010 krijgen alle aanvragen een negatief advies. In de jaren daarna varieert het rond de 70%.

Aanvragen 2013

Gemeentegrootte	# gem	# aanv	%	pos	%	neg	%
25.000 < > 40.000	100	24	24%	5	5%	19	19%
>40.000	111	21	19%	10	9%	11	10%
Totaal	211	45	21%	15	7%	30	14%

Gemeenten met meer dan 25.000 inwoners worden deels of geheel via het verdeelmodel gebudgetteerd en komen daarmee potentieel voor een MAU in aanmerking. In 2013 zijn dat 211 gemeenten.

- 21% van de gemeenten die een MAU-aanvraag kunnen indienen, dient er ook daadwerkelijk één in;
- 7% van de gemeenten die een MAU-aanvraag kunnen indienen krijgt een positieve beschikking;
- 19% van de gemeenten die volledig objectief worden verdeeld dient een MAU-verzoek in;
- 9% van de gemeenten die volledig objectief worden verdeeld krijgt een positieve MAU-beschikking;

Gemeenten die een MAU krijgen toegewezen en waarvan is geconstateerd dat het tekort op het budget door een gemeente beïnvloedbaar is via beleid en de uitvoering, dienen een verbeterplan op te stellen. In dit verbeterplan worden maatregelen geformuleerd om het tekort terug te dringen.

Van de MAU-aanvragen die worden afgewezen, zijn de volgende gronden aangeven.

Verklaring afwijzingsgronden	#
Marginale verdeelstoornis (5% of minder)	13
Geen (negatieve) verdeelstoornis	7
Gemeente heeft komende 3 jaar niet ieder jaar een tekort boven de MAU-drempel	7
Afgelopen drie jaar had gemeente niet ieder jaar een tekort boven de MAU-drempel	1
Gemeente ziet van verdere procedure af	2
Totaal	30

In tweederde van de afgewezen aanvragen betreft het gemeenten waarvan er een marginale of geen negatieve verdeelstoornis is vastgesteld. Dat wil zeggen dat de hoofdoorzaak is gelegen in het eigen beleid en/of uitvoering van de gemeente.

Van de gemeenten met een negatieve MAU-beschikking betroffen het 13 gemeenten met minder dan 32.500 inwoners, dat wil zeggen gemeenten die weliswaar deels objectief maar nog steeds overwegend historisch worden verdeeld. Slechts één gemeente onder de 32.500 inwoners kreeg een positieve MAU beschikking. Geconstateerd kan worden dat de MAU relatief weinig betekenis heeft voor gemeenten met een inwonertal van tussen de 25.000 en 32.500 die overwegend historisch worden verdeeld.

In bijna de helft van de negatieve adviezen is sprake van een marginale verdeelstoornis (het meerjarig tekort is voor 5% of minder veroorzaakt door een verdeelstoornis).

Datum

11 maart 2014

Kenmerk

2014-0000128067

Procedure behandeling verzoek MAU

Een verzoek voor een MAU wordt door een gemeente ingediend bij de Toetsingscommissie WWB. Op basis van een pre-toets wordt een eerste beoordeling van het verzoek gedaan. Op een positieve pre-toets volgt een uitgebreid onderzoek door de inspectie SZW en een externe deskundige. Indien het tekort niet volledig is toe te rekenen aan een verdeelstoornis stelt de gemeente een verbeterrapport voor het eigen beleid en de uitvoering op. Na bespreking van de bevindingen met de gemeente brengt de inspectie rapport uit. Daarop volgt een advies van de toetsingscommissie.

De behandeling van MAU-aanvragen volgt een nauw omschreven proces. In dat proces wordt beoordeeld in hoeverre een tekort is ontstaan als gevolg van een verdeelstoornis en / of gemeentelijk beleid en uitvoering. Een vermeende verdeelstoornis wordt onderzocht op algemene toepasbaarheid op het verdeelmodel. In het proces vindt hoor en wederhoor op het onderzoek plaats waaruit een eindconclusie volgt.

Bevindingen en conclusies

De noodzaak van een adequate voorziening voor gemeenten die buiten hun schuld te kampen hebben met meerjarige tekorten bij de uitvoering van de bijstand staat voor de Raad buiten kijf. Dat geldt ook voor de nieuwe verdeelsystematiek voor de bijstand. De bevindingen en conclusies van de Raad zijn mede gericht op de vormgeving van de vangnetconstructies (hardheidsclausules) bij het toekomstige verdeelmodel. De Raad bouwt daarbij ook voort op zijn eerdere adviezen.³

Bij het beroep op de IAU of MAU is het van belang dat er een goede afweging van belangen bestaat. De drempel voor het aanvragen van een IAU of MAU zorgt er voor dat gemeenten tekorten op de WWB in eerste aanleg uit eigen middelen moeten bijdragen. Dit is een gevolg van de gewenste prikkelwerking. Dit draagt bij aan efficiency en effectiviteit van overheidsmiddelen. Honorering van IAU en MAU aanvragen legt ook een beslag op het macro-budget. Andere gemeenten betalen zo mee aan het oplossen van verdeelstoornissen.

De Raad is van mening dat het behandelproces van MAU-aanvragen gedegen in elkaar zit op basis waarvan de toetsingscommissie een gefundeerde beslissing kan nemen. Er is sprake van een intensieve en zorgvuldige procedure. De MAU komt voldoende tegemoet aan de onvermijdbare meerjarige tekorten van gemeenten op het inkomensdeel van de Wet werk en bijstand.

³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies naar aanleiding van eerste toekenning Meerjarige aanvullende uitkering*, 13 april 2010.

Wel bevreemdt het de Raad:

- dat bij gemeenten die de bijstand in samenwerkingsverband uitvoeren en de oorzaak van het tekort voor een deel wordt geweten aan de uitvoering en het beleid van de gemeente dat het dan op zijn minst opmerkelijk is dat de overige gemeenten in het samenwerkingsverband dan geen tekort hebben. Het verdient aanbeveling de achterliggende oorzaken daarvan te onderzoeken.
- de erkende verdeelstoornissen en daarmee de aan het eigen beleid en uitvoering toegeschreven oorzaken een nogal wisselend beeld geven.

Datum

11 maart 2014

Kenmerk

2014-0000128067

Het aantal positieve beoordeelde aanvragen voor een meerjarig aanvullende uitkering is het laatste jaar (2013) ruim verdubbeld van 7 naar 15. Bij het in werking treden van de MAU werden jaarlijks in totaal 10 à 15 aanvragen verwacht. De sterke toename sinds 2011 is een indicator dat het model niet optimaal werkt. Thans wordt gewerkt aan verbeteringen van het verdeelmodel. De Raad is van mening dat de ervaringen met de MAU-aanvragen alsmede de IAU-aanvragen het inzicht in de werking van het model heeft vergroot en daarmee input kan leveren aan de verbetering van het objectieve verdeelmodel.

Verdeelstoornissen die opvallen:

- een hogere gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking leidt voor gemeenten tot een relatief grotere kans op hogere bijstandslasten;
- gemeenten met een relatief goede sociale structuur, veel forensen en hoge woningwaarde, hebben een schijnbaar hoger risico op een tekort op het objectief verdeelmodel.

Geconstateerd wordt dat het beroep op de MAU zowel qua aantal gemeenten als qua omvang van het daarmee gepaard gaande budget in vergelijking met het beroep op artikel 12 Fvw naar verhouding groot is. Het gaat om 15 van de 211 gemeenten die geheel of gedeeltelijk objectief worden verdeeld en in 2013 in aanmerking komen voor een meerjarig aanvullende uitkering. Ter vergelijking slechts 3 gemeenten van de ruim 400 gemeenten kwamen in 2013 in aanmerking voor aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Fvw.⁴ Ten opzichte van het macrobudget van bijna 5 mld euro, is in 2012 bijna 9,3 mln euro aan de MAU aanvragen uitgekeerd, dat is nog geen 0,2% van het landelijk beschikbare budget. Dit is over 2013 vanwege de toename van het aantal aanvragen waarschijnlijk wel hoger maar daarmee niet onrustbarend hoog.⁵ De Raad merkt wel op dat de procedure voor de beoordeling van de MAU zeer intensief en een enorme capaciteit aan onderzoek en menskracht van zowel de gemeenten als het Rijk vergt. De vraag is of met deze intensieve procedure de verhouding tussen de kosten en baten die daarmee gemoeid zijn niet onevenredig groot zijn. Deze inspanning moet immers wel gerechtvaardigd zijn met het oog op de doelstellingen, te weten:

- oplossen structureel tekort als gevolg van verdeelprobleem;
- gemeenten helpen de uitvoering op orde te krijgen;
- verbeteren van het verdeelmodel.

Met name voor de gemeente die voor minder dan de helft objectief worden verdeeld acht de Raad de procedure een zware belasting voor een klein voordeel.

⁴ Formeel vallen er in 2013 4 gemeenten onder het artikel 12-regime, de gemeente Lelystad ontvangt echter een aparte vergoeding..

⁵ Het definitieve bedrag van de aanvullende uitkering kan pas na afloop van het jaar worden vastgesteld. De uitname uit het macrobudget vindt daarom twee jaar later plaats.

- Een belangrijk positief neveneffect van deze intensieve procedure voor de betreffende gemeente is dat het inzicht in de werking van het eigen beleid en uitvoering vergroot.
- Gemeenten wordt gevraagd een inspanning te leveren voor het opstellen van een verbeterplan. Om te bezien wat die inspanningen opleveren is het van belang om te onderzoeken in hoeverre de verbeterplannen effect sorteren op het beleid en de uitvoering, en zo inzicht te krijgen in de werking en leerpunten te kunnen delen. Nadat de verbeterplannen zijn doorgevoerd blijven immers in principe alleen de (structurele) verdeelstoornissen over. De Raad heeft nog onvoldoende zicht op of een MAU-aanvraag een gemeente structureel helpt om de uitvoering op orde te krijgen.
- In eerdere adviezen heeft de Raad geadviseerd om de IAU en MAU in een regeling te integreren. Dit draagt bij aan een eenduidiger procedure en een gelijkwaardige behandeling van gemeenten. Daarbij acht de Raad het redelijk dat ook bij een IAU rekening wordt gehouden met voorgaande jaren. Uitkeringslasten van vooral kleine gemeenten kunnen immers sterk schommelen. Van deze gemeenten mag worden verlangd dat zij op basis van positieve resultaten uit eerdere jaren een buffer aanleggen voor tijden dat het tegen zit.⁶ In het licht van de nieuw te ontwerpen verdeelsystematiek waarbij ook gekeken moet worden naar de vormgeving van de vangnetten (hardheidsclausules), brengt hij deze aanbeveling opnieuw onder uw aandacht.

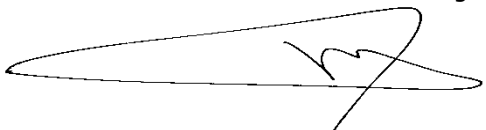
Datum

11 maart 2014

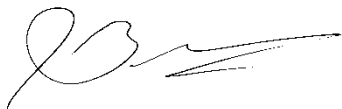
Kenmerk

2014-0000128067

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

⁶ Raad voor de financiële verhoudingen, *Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, 27 september 2012.