

Vergaderjaar 2010–2011

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 96

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2010

Aanleiding

Op woensdag 15 september jl. heb ik tijdens een Algemeen Overleg (kamerstuk 30 545, nr. 92) met uw Kamer gesproken over de bijstelling van het macrobudget 2010 voor de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen. Tijdens dat overleg heb ik aangegeven dat het definitieve macrobudget in het najaar 2010 bekend zou worden gemaakt. Tevens heb ik aangekondigd dat het onderwerp op de agenda stond voor het Bestuurlijk Overleg met de VNG op 30 september. Uw Kamer heeft tevens aandacht gevraagd voor de vormgeving van de verbeterde Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU). Met deze brief informeer ik u over de uitkomst van het bestuurlijk overleg.

Macrobudget 2010

Uitkomst bestuurlijk overleg met de VNG

In het bestuurlijk overleg met de VNG van 30 september jl. hebben wij gesproken over de het macrobudget.

In aanloop naar het overleg zijn de technische aspecten aan de VNG toegelicht. Daarnaast is een onderzoek van het bureau APE naar het macrobudget WWB in opdracht van de vier grootste gemeenten verschenen (Macrobudget Inkomensdeel WWB, APE, 15 september 2010). Het rapport beschrijft in hoofdstuk 2 feitelijk hoe de systematiek van het bestuursakkoord werkt. Duidelijk wordt gemaakt dat voor het bestuursakkoord realisaties wel doorwerkten in de raming maar in de systematiek van het bestuursakkoord niet, en dat als gemeenten de ambitie om 30 000 mensen meer aan het werk te helpen zouden realiseren het budget daarvoor niet neerwaarts aangepast zou worden.

In het bestuurlijk overleg hebben we vervolgens kunnen constateren dat het budget naar de letter van de afspraken is vastgesteld. Wel begrijp ik dat gemeenten een bedrag van € 134 miljoen, dat het gevolg is van het

niet verwerken van de realisaties in de raming, niet in de geest van het akkoord vinden. In dat verband vind ik het van belang erop te wijzen dat het niet meenemen van de realisaties een kernpunt van de afspraken was. Zonder deze afspraak had de eerder genoemde ambitie niet het door gemeenten verwachte voordeel kunnen opleveren. Expliciet is afgesproken dat de afspraken gelden in voor- en tegenspoed. En sinds de introductie van de WWB tot dit jaar hebben realisaties altijd in het voordeel van gemeenten uitgekapt. Ik zie daarom geen reden af te wijken van de gemaakte afspraken.

Definitief budget 2010 € 90 mln. hoger dan het nader voorlopig budget 2010

Het voorlopig budget 2010 is in het najaar van 2009 aanzienlijk hoger vastgesteld dan bij het bestuursakkoord was afgesproken. Dit was voor een groot deel het gevolg van de verwachting van het CPB dat de Werkloze beroepsbevolking fors zou stijgen. In de voorlopige beschikking voor het budget 2010 zijn gemeenten er expliciet op gewezen dat het budget nog kon wijzigen, mede gezien de onzekere economische verwachtingen op dat moment. In het Algemeen Overleg met uw Kamer spraken wij over het nader voorlopig budget dat in juli bekend is gemaakt. Op dat moment was de verwachting van het CPB met betrekking tot de conjunctuur gunstiger dan vorig jaar. Dit leidde tot een daling van het macrobudget ten opzichte van het voorlopige macrobudget als gevolg van doorrekening volgens de afspraken uit het bestuursakkoord. Het budget was nog wel hoger dan bij het bestuursakkoord was afgesproken. Ik heb u in het Algemeen Overleg gemeld dat het budget pas definitief zou worden vastgesteld bij Prinsjesdag. Het definitieve macrobudget 2010 is circa € 90 mln. hoger dan het nader voorlopige macrobudget en circa € 580 mln. hoger dan bij het bestuursakkoord was afgesproken.

Systematiek van macrobudgettering en het bestuursakkoord

Het macrobudget 2010 volgt uit de systematiek van de WWB en de afspraken uit het bestuursakkoord met de VNG. Ik zal die systematiek en die afspraken nader toelichten om bovenstaande in de juiste context te plaatsen.

Het uitgangspunt van de Wet werk en bijstand is dat de beleidsmatige ruimte en de financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten liggen. Dit prikkelt gemeenten om zoveel mogelijk mensen uit de uitkering en aan het werk te helpen. Daarom kent de WWB vanaf de start een budgetterings-systematiek in plaats van een declaratiesystematiek. Er is geen sprake van declaratie van kosten achteraf, maar van een budget vooraf op basis van op objectieve wijze vastgestelde verwachte kosten. Onderdeel hiervan is dat met CPB-ramingen de conjunctuureffecten worden verwerkt in het macrobudget.

Met het bestuursakkoord zijn in 2007 specifieke afspraken gemaakt door de toenmalig staatssecretaris van SZW en de VNG over de berekening van het macrobudget tot en met 2011. Het uitgangspunt van die afspraken was dat de budgetten meerjarig werden vastgelegd op basis van het MLT-pad. Hieruit volgt dat de realisaties niet in de raming worden verwerkt en dat is in de afspraken vastgelegd. Gemeenten zouden op deze manier financieel kunnen profiteren indien zij erin zouden slagen de uitgaven verder te laten dalen dan in het MLT-pad was vastgelegd. In het bestuursakkoord was de ambitie opgenomen om 30 000 mensen extra uit de bijstand te krijgen. Deze extra ambitie is niet taakstellend ingeboekt en zou dus voor gemeenten een voordeel kunnen opleveren, maar het niet realiseren leidt niet tot nadeel. Gedurende de periode van het bestuursak-

koord wordt volgens de afspraken nog wel gecorrigeerd voor effecten van rijksbeleid, loon- en prijsontwikkelingen en voor conjunctuur wanneer deze een volumebandbreedte van 12 500 overschrijdt. Ook de manier waarop conjunctuur wordt bepaald is afgesproken, namelijk met een rekenregel van het CPB die gebruik maakt van de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking om het bijstandsvolume te ramen. Expliciet is vastgelegd dat de afspraken van het bestuursakkoord in voor- en tegenspoed gelden.

Tot slot is ook vastgelegd op welke momenten het budget wordt vastgesteld. Dit gebeurt in drie stappen: een voorlopig budget in het najaar voorafgaande aan het budgetjaar, een nader voorlopig budget halverwege het budgetjaar en het budget wordt pas definitief vastgesteld in het najaar van het budgetjaar.

De afspraken zijn nauwkeurig vastgelegd in het bestuursakkoord en een brief aan uw Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 545 en 29 674, nr. 36).

Macrobudget en verdeling 2011

Inmiddels is ook het voorlopig macrobudget voor de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen 2011 vastgesteld, waarbij rekening is gehouden met de tot eind 2011 geldende afspraken van het bestuursakkoord. Het macrobudget voor 2011 ligt circa € 60 mln. hoger dan het macrobudget 2010. Conform de afspraken is met de bestaande verdeelsystematiek het budget verdeeld over gemeenten. Onderdeel van de verdeelsystematiek is een jaarlijkse technische herschatting van de gewichten van het objectief verdeelmodel. Het rapport met de herschatting van de gewichten is bij deze brief als bijlage opgenomen.¹ De verdeling 2011 is in het bestuurlijk overleg met de VNG besproken en heeft geen aanleiding gegeven voor afwijking van de systematiek. De budgetten zijn vervolgens bekendgemaakt, waarna gemeenten een beschikking ontvangen. Ook voor 2011 wijs ik erop dat het een voorlopig budget betreft en dat nieuwe ontwikkelingen en inzichten nog tot de definitieve vaststelling in het najaar van 2011 in het budget worden verwerkt.

Meerjarig aanvullende uitkering

Doelstelling MAU

Sinds de introductie kent de WWB een incidenteel aanvullende uitkering (IAU), om onder voorwaarden een vangnet te bieden wanneer een gemeente een tekort van meer dan 10% op het budget heeft. De meerjarig aanvullende uitkering (MAU) is in 2009 in het leven geroepen en is in essentie bedoeld ter compensatie van stoornissen in het objectief verdeelmodel, die ertoe leiden dat onvoldoende rekening wordt gehouden met specifieke objectieve gemeentelijke omstandigheden. De MAU kent daarom een scherpere toets naar de oorzaak van meerjarige tekorten. Met de MAU is beoogd in voorkomende gevallen een ruimhartiger vangnet te bieden dan met de IAU.

De MAU is tot stand gekomen na veelvuldig overleg met gemeenten, VNG, de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), de Toetsingscommissie WWB en de Raad voor de financiële verhoudingen in de zogenaamde Klankbordgroep MAU. In deze klankbordgroep zijn zowel gemeenten met tekorten als gemeenten met overschotten vertegenwoordigd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Werking MAU in laagconjunctuur

In 2009 heeft een aantal gemeenten dat een MAU-verzoek heeft ingediend, aandacht gevraagd voor de werking van de MAU in crisistijd. De keuze om de tegemoetkomingen vooraf vast te stellen voor drie jaar en zich voor de hoogte te baseren op tekorten uit het verleden zou ertoe kunnen leiden dat de eigen bijdrage hoger uitpakte dan het vooraf beoogde eigen risico, soms zelfs hoger dan de 10% risico in de IAU. In het AO van 27 januari 2010 met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toenmalig Staatssecretaris Klijnsma toegezegd dat de Tweede Kamer voor het zomerreces wordt geïnformeerd over de werking van de MAU en IAU in relatie tot de conjunctuur. Zij heeft daarbij tevens gezegd dat het zaak is hierin zeer zorgvuldig te handelen, omdat de MAU gebaseerd is op solidariteit; de uitkering aan de MAU-gemeenten wordt betaald door de overige gemeenten.

Geconcludeerd is dat voor drie gemeenten de MAU gunstiger uitpakte dan beoogd en voor de overige vier ongunstiger dan beoogd, waarvan bij drie de MAU zelfs ongunstiger uitpakte dan de IAU. Oorzaak voor het verschil tussen IAU en MAU is dat de IAU achteraf wordt vastgesteld en daarin rekening kon worden gehouden met de crisis, wat bij de MAU die vooraf werd vastgesteld niet kon.

Verbetering MAU

Ter oplossing van het gegeven dat de MAU als gevolg van de crisis onbedoeld slechter uit kan pakken dan de IAU, is na overleg in de klankbordgroep MAU gekozen voor een structurele verbetering van de MAU, bestaande uit een pakket van wijzigingen dat zowel de belangen van de MAU-gemeenten als de belangen van de overige gemeenten meeneemt. Uw Kamer is hierover bij brief van 22 juli 2010 geïnformeerd. (TK, 2009–2010, 30 545, nr. 90). Het betreft de volgende wijzigingen:

- *Achteraf vaststellen van de hoogte van de MAU-uitkering.* Hiermee wordt geborgd dat het feitelijk tekort nooit hoger is dan de vooraf vastgestelde eigen bijdrage.
- *Afschaffen van het plafond van € 25 mln. aan MAU-uitgaven.* Hierdoor zal het mogelijk zijn dat elke gemeente daadwerkelijk de MAU-uitkering kan ontvangen die haar toekomt. Net als voorheen worden de MAU-uitkeringen gefinancierd uit het macrobudget voor grote- en middelgrote gemeenten.
- *Aanpassing van de eigen bijdrage met de conjunctuurbandbreedte.* De MAU is niet bedoeld voor het oplossen van zaken die alle gemeenten treffen. Dit past ook niet bij de systematiek die specifieke gemeenten compenseert, waarbij alle gemeenten bijdragen aan de kosten van deze compensatie. Daarom wordt in de verbeterde MAU bij de hoogte van de eigen bijdrage rekening gehouden met de afspraak dat conjunctuur volgens de afspraken in het bestuursakkoord binnen een afgesproken bandbreedte niet in het macrobudget wordt verwerkt. Dit raakt alle gemeenten in gelijke mate. De eigen bijdragen worden overeenkomstig verhoogd. Aangezien het bestuursakkoord loopt tot eind 2011, is dit onderdeel van tijdelijke aard.
- *De MAU is nooit ongunstiger dan IAU.* De 10% eigen risico die geldt bij de IAU is niet gekoppeld aan de strengere toets van de MAU en moet gezien worden als een maximale eigen bijdrage voor een gemeente die een aanvullende uitkering aanvraagt en aan de voorwaarden voldoet. Het eigen risico bij de IAU blijft daarom 10%. Om te voorkomen dat de eigen bijdragen bij de MAU hoger zijn dan bij de IAU kan ook de eigen bijdrage in het kader van de MAU kan nooit meer bedragen dan 10%.

Alle gemeenten waarbij de MAU ongunstiger uitpakte dan beoogd (Enschede, Heerlen, Kerkrade en Landgraaf) gaan er over 2009 op vooruit met de verbeterde MAU. De drie gemeenten (Groningen, Sittard-Geleen en Veenendaal) waarvoor de oude MAU onbedoeld gunstiger uitpakt dan beoogd, kunnen ervoor kiezen vast te houden aan de reeds afgegeven beschikking.

Gevraagde aanvulling op de verbetering van de MAU

Er is breed draagvlak voor de essentie van deze maatregel, namelijk het achteraf vaststellen van de uitkering, zodat de MAU ook daadwerkelijk het vangnet vormt zoals het is beoogd. Tegelijk lopen de belangen van verschillende gemeenten uit elkaar. Het is daarom van belang dat er sprake is van een evenwichtig pakket.

MAU-gemeenten hadden bij het pakket een tweetal wensen. Zij vonden dat er ook een oplossing moest komen voor 2009. Hierin zijn zij tegemoet gekomen door de verbeterde MAU met terugwerkende kracht per 2009 in werking te laten treden. Daarnaast vinden de MAU-gemeenten dat in de MAU geen rekening met de bandbreedte-afspraken gehouden dient te worden. Voor dit zelfde punt heeft uw Kamer in het Algemeen Overleg van 15 september jl. aandacht gevraagd.

Vanwege het effect op de meebetalende gemeenten is het van belang dit zeer zorgvuldig te beoordelen. De conjunctuurbreedte is een generieke en door alle gemeenten gezamenlijk te dragen afspraak. Elke gemeente draagt bij de budgettoekenning naar rato een deel van de bandbreedte. De MAU is daarentegen bedoeld om te compenseren voor specifieke gemeentelijke omstandigheden. De MAU is niet bedoeld om voor enkele gemeenten ook de generieke afspraak te compenseren. De MAU biedt dus compensatie voor de specifieke omstandigheden die boven de bandbreedte uitgaan. In de systematiek is het dus logisch bij de MAU de bandbreedte niet te compenseren en daarmee bij de vaststelling van de hoogte van de MAU rekening te houden.

Indien dit niet zou gebeuren, zouden andere gemeenten via de MAU mee moeten betalen aan het aandeel van de bandbreedte van de MAU-gemeenten, hetgeen niet in lijn is met de solidariteitsdoelstelling van de MAU.

Ik heb de wijziging van de MAU in juni met de VNG besproken. De VNG heeft het oordeel aan de Minister van SZW gelaten en heeft geen andere voorstellen gedaan. Ook na het Algemeen Overleg van 15 september jl. heeft de VNG het onderwerp niet opnieuw aan de orde gebracht in ons bestuurlijk overleg van 30 september. Ik concludeer daaruit dat van die zijde geen aanleiding wordt gezien om de verbetering te heroverwegen en dat in de wijzigingen een goed evenwicht bestaat tussen de ontvangende en betalende gemeenten.

Ik zie dan ook geen reden om de verbetering van de MAU te heroverwegen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner