



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Evaluatie MAU WWB

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. M.W.H. Engelen
drs. B. Steiner
dr. N.E. Stroeker

Projectnummer: BA3980

Zoetermeer, 15 juni 2012

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Voorwoord

Met ingang van 1 januari 2009 creëert artikel 10a van het Besluit WWB 2007 voor gemeenten de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een meerjarige aanvullende uitkering (MAU). Gemeenten kunnen een MAU aanvragen indien zij in elk van de drie voorafgaande jaren minimaal 2,5% hogere feitelijke uitkeringslasten hadden dan de uitkering die zij ontvingen op grond van artikel 69 WWB. Dit geldt alleen wanneer die uitkering ten minste deels was bepaald op basis van het objectieve verdeelmodel. Artikel 13a van het Besluit WWB 2007 bepaalt dat een evaluatierapport van de MAU vóór 1 januari 2013 aan de Staten Generaal moet zijn toegezonden.

Dit rapport doet verslag van de evaluatie, die is uitgevoerd door Bruno Steiner Advies en Research voor Beleid. De evaluatie is tot stand gekomen met medewerking van Lot Coenen en Suzanne de Visser (werkzaam bij Research voor Beleid). Natasha Stroeker, Bruno Steiner en ondergetekende waren verantwoordelijk voor de rapportage.

Op deze plaats willen we Ron Schuurmans en Patrick Voogd van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid danken voor hun inbreng en reflectie op eerdere versies van dit rapport. Ook de leden van de klankbordgroep bedanken we voor hun inbreng.

Tot slot is een woord van dank op zijn plaats voor alle klantmanagers, beleidsmedewerkers, controllers en andere betrokkenen bij de onderzochte gemeenten die in de interviews en casestudies hun ervaringen met ons hebben gedeeld.

*Mirjam Engelen
Research voor Beleid*



Inhoudsopgave

Samenvatting	7
S1. De Wet werk en bijstand (WWB)	7
S2. Totstandkoming van de meerjarige aanvullende uitkering (MAU)	7
S3. Implementatie van de MAU	8
S4. Effecten en outcome	10
S5. Conclusie	11
1 Achtergrond van het onderzoek	13
1.1 De WWB	13
1.2 Onderzoeksvragen	17
1.3 Leeswijzer	19
2 Totstandkoming van de MAU	21
2.1 De IAU	21
2.2 Doelen van MAU	24
3 Implementatie van de MAU	27
3.1 Bekendheid MAU bij gemeenten	27
3.2 De procedure van aanvraag en vaststelling MAU	29
3.3 Vaststellen mate van verdeelstoornis in 2009	32
3.4 Vaststellen mate van verdeelstoornis na 2009	35
3.5 Beschikking MAU en daarna	37
3.6 Conclusies over input en uitvoering	39
4 Effecten en outcome	41
4.1 Resultaten MAU in context van verdeling	41
4.2 Financieel effect MAU voor gemeenten	43
4.3 Conclusies over effecten en outcome	46
5 Conclusies	49
5.1 Beantwoording deelvragen	49
5.2 Beantwoording centrale vragen	56
5.3 Doeltreffendheid van de MAU	56
5.4 Een verbeterde MAU	58
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	61
Bijlage 2 Berekeningen aandeel objectief verdeelmodel middelgrote gemeenten	63
Bijlage 3 Aantallen en bedragen m.b.t. de IAU in 2004-2010	65
Bijlage 4 Literatuur	67
Bijlage 5 Tabellen en toelichting behorend bij deelvraag 6	69



Samenvatting

S1. De Wet werk en bijstand (WWB)

De invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) betekende een verruiming van de gemeentelijke verantwoordelijkheid, zowel beleidsmatig als financieel. Het declaratiestelsel werd vervangen door een budgettoedeling met een objectief verdeelmodel voor grote gemeenten. In deze gemeenten wonen ruim 80% van het landelijke totaal aantal bijstandsgerechtigden. Verder worden de middelgrote gemeenten deels via het objectieve model gebudgetteerd, zodat al met al circa 85% van het macrobudget via het objectieve verdeelmodel wordt toegewezen. Daarvan gaat een stimulans uit voor de doeltreffende uitvoering van de WWB. Voor de kleine gemeenten zijn hun historische uitgaven bepalend voor hun aandeel in het landelijke budget: in jaar T ontvangen zij een uitkering die is afgeleid van hun uitgaven twee jaar eerder (T-2).

Omdat geen enkel verdeelmodel naadloos op de specifieke situatie in alle gemeenten kan aansluiten, zijn er voorzieningen getroffen om bestuurlijk ongewenst grote verschillen tussen toegekend budget en netto uitgaven (deels) te compenseren. Deze voorzieningen zijn de ex ante aftopping, de incidentele aanvullende uitkering (IAU) (die kan worden aangevraagd bij een tekort in een jaar van 10% of meer) en de meerjarige aanvullende uitkering (MAU). Dit rapport betreft de evaluatie van de MAU.

S2. Totstandkoming van de meerjarige aanvullende uitkering (MAU)

Uit de algemene evaluatie in 2007 van het verdeelmodel¹ kwamen drie punten naar voren die leidden tot de introductie van de MAU in 2009:

- 1 Gemeentebestuurders vonden dat de toen bestaande voorziening, de IAU, onvoldoende keek naar mogelijke onvolkomenheden in de budgettoekenning via het verdeelmodel.
- 2 Er was onder gemeenten bestuurlijke onrust over het verdeelmodel.
- 3 Het werd onredelijk geacht dat een gemeente die buiten haar schuld niet uitkwam met het toegekende budget het daaruit voortvloeiende tekort voor eigen rekening moest nemen.

De MAU is bedoeld voor gemeenten die tenminste drie jaar achter elkaar te maken hebben met een tekort op het budget. Aan de ene kant zijn de vereiste tekorten van de MAU minder hoog dan bij de IAU, het meerjarige tekort behoefde 'slechts' 2,5% te zijn om in beginsel in aanmerking te komen. Aan de andere kant wordt juist meer strengheid betracht in de vorm van een veel zwaardere doorlichting van het beleid en de uitvoering van de gemeente die een verzoek indient. Een belangrijk verschil met de IAU is bovendien dat alleen die gemeenten aanspraak kunnen maken op de MAU die op zijn minst een deel van hun budget ontvangen op grond van het objectieve verdeelmodel.

¹ "Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand", SEO economisch onderzoek & Andersson Elffers Felix, Amsterdam - Utrecht, februari 2008.

De centrale onderzoeksvragen voor de evaluatie van de MAU zijn de volgende:

- Zijn gemeenten, voor wie de MAU tot stand is gebracht, geholpen met de MAU en in welke mate is daarvan sprake of juist niet?
- Levert de casuïstiek aanknopingspunten op voor de verbetering van het objectief verdelmodel?

S3. Implementatie van de MAU

Bekendheid en aanvraagprocedure

De MAU werd in februari 2009 vastgesteld en gepubliceerd in Staatsblad 115. Eind 2008 werden gemeenten over de MAU geïnformeerd via informatie op het Gemeenteloket en de verzamelbrieven van SZW. Bovendien is er een website met uitgebreide informatie over de MAU voor gemeenten beschikbaar. Gemeenten die te maken hadden met een meerjarig tekort op het budget namen deze informatie goed tot zich en bezochten over het algemeen de door het ministerie van SZW en de Toetsingscommissie (=TC) en/of Divosa georganiseerde bijeenkomsten.

Gemeenten die in 2009 en de jaren ervoor minder vaak geconfronteerd waren met een tekort kregen uiteraard de informatie die de andere gemeenten kregen ook en konden ook de voorlichtingsbijeenkomst bezoeken. Dit deden zij echter niet omdat het op dat moment niet relevant was. Pas toen dat deze gemeenten te maken kregen met een tekort, een meerjarig tekort of het feit dat zij niet geen IAU meer mochten aanvragen, gingen deze gemeenten zich verdiepen in de MAU. De meeste gemeenten kenden de IAU wel. De afgelopen twee jaar zijn gemeenten op de hoogte gesteld via voorlichtingsbijeenkomsten van de TC of Divosa.

Bij veel gemeenten is er onduidelijkheid over diverse aspecten van de aanvraagprocedure. Dat kwam door de MAU-regeling zelf die als ingewikkeld wordt ervaren en door de samenloop met de IAU. Sommige gemeenten, die vertrouwd waren met het IAU-verzoek, dachten dat de uiterste ontvangstdatums van IAU (31 juli)¹ en MAU gelijk zijn terwijl de laatste feitelijk vier maanden eerder valt.

De opstellers van dit rapport zijn van mening dat de MAU regeling redelijk ingewikkeld is. Daar staat tegenover dat gemeenten die zich inspannen de regeling te begrijpen, er wel uit moeten kunnen komen. De keuze voor de MAU als zijnde een groeimodel brengt met zich mee dat zich regelmatig veranderingen voordoen in de regelingen. Een voordeel voor gemeenten hiervan is dat zij invloed kunnen uitoefenen op de MAU. Een mogelijk nadeel voor gemeenten is dat zij zich ook actief moeten (blijven) verdiepen in de regeling. Ondanks dat dit iets is dat gemeentelijke medewerkers naast hun dagelijkse werkzaamheden moeten doen, mag van hen wel verwacht worden dat zij de nodige inspanningen doen om de regeling te kunnen doorgronden.

Bestuurlijk is doorslaggevend dat de MAU voor de een ten laste van het macro-budget van alle andere gemeenten gaat. Van een gemeente die een beroep doet op de solidariteit van de overige gemeenten, mag materieel en immaterieel een flinke eigen bijdrage worden verwacht.

¹ In het geval gemeenten deel uitmaken van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) is de termijn nog 1 maand langer, dus 31 augustus in plaats van 31 juli.

Onderzoek verdeelstoornis en beleid en uitvoering

Het is voor de onderzochte gemeenten moeilijk te beoordelen in hoeverre een tekort wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis. Weliswaar doet bureau Ape een vrij precieze uitspraak over de invloed van de door haar berekende verdeelstoornis op het tekort, maar de wijze waarop dit getal tot stand komt is voor gemeenten niet na te volgen.

Daar komt bij dat de methode om de zaken te berekenen is bijgesteld tussen 2009 en 2011 in die zin dat de effecten van "ex ante aftopping" vanaf 2011 worden meegewogen. Hoe dit gebeurt, is voor gemeenten niet te achterhalen. Op zich zijn deze en andere aanpassingen begrijpelijk in breder verband: het verdeelmodel is vrij nieuw, de MAU-regeling zelf is nog nieuwer. Niet voor niets betitelt het WWB-besluit de MAU-regeling als een "groeimodel".¹

Gemeenten missen doorgaans de inhoudelijke en technische expertise om een serieuze inbreng te hebben voor verbetering van het verdeelmodel.

Verder is er bij veel gemeenten onvrede over het uitgangspunt dat de staatssecretaris hanteert. De staatssecretaris gaat ervan uit dat tekorten die niet verklaarbaar zijn vanwege een verdeelstoornis, door de gemeente beïnvloedbaar zijn via beleid en uitvoering. Gemeenten noemen dit een 'omgekeerde' bewijslast en zeggen dat het in de praktijk niet zo werkt. De gemeenten hebben er alle belang bij het aantal uitkeringsgerechtigden zo laag mogelijk te houden. Ook wanneer beleid en uitvoering perfect op orde zijn, is het volgens de gemeenten niet gegarandeerd dat de gemeente geen tekorten heeft, de conjunctuur bijvoorbeeld of de bemiddelbaarheid van cliënten heeft ook invloed op het aantal bijstandsgerechtigden.

De opstellers van deze rapportage zijn van mening dat hier bestuurlijke en impliciet of expliciet gehanteerde methodische uitgangspunten door elkaar lopen.

Een bestuurlijk uitgangspunt in de trant van "het verdeelmodel is goed en slechts bij wijze van hardheidsclausule kan daarvan worden afgeweken" is begrijpelijk en alleszins verdedigbaar. Het 'einde is zoek' als men jaarlijks € 4 miljard zou verdelen en erbij zou vertellen dat de verdeling ervan arbitrair en voor elke verandering vatbaar is. Het bestuurlijk uitgangspunt dat het verdeelmodel in beginsel goed is, achten wij dus correct.

Met de methodische uitgangspunten zoals ze worden verwoord en getalsmatig verwerkt in de rapporten die we bestudeerden ligt dat anders. In de rapporten over de mate waarin er sprake is van een verdeelstoornis wordt één uitkomst gepresenteerd, terwijl de methode feitelijk tot drie uitkomsten leidt, elk met enige bandbreedte. De presentatie suggereert een precisie over de omvang van de verdeelstoornis die niet uit de onderzoeksmethode voortvloeit.

De wijze van onderscheid maken tussen niet beïnvloedbaar, dus veroorzaakt door een verdeelstoornis, en beïnvloedbaar door beleid en uitvoering is daarmee minder eenduidig dan de presentatie van de verdeelstoornissen suggereert.

SZW heeft onderkend dat over de grootte van verdeelstoornissen geen exacte uitspraken te doen zijn. Daarom is in de Handleiding MAU en op de site van de Toetsingscommissie WWB opgenomen dat, ter compensatie van onzekerheden, de Inspectie SZW een positieve beoordelingsmarge van 5% hanteert. Het is voor ons als onderzoekers onduidelijk of die compensatie in verhouding staat tot de spreiding van de uitkomsten van het onderzoek naar de verdeelstoornissen.

¹ Besluit 25 februari 2009 tot wijziging WWB-Besluit 2007, Nota van Toelichting blz. 7, Staatsblad 2009, nr.115.

S4. Effecten en outcome

Aantal toekenningen

In 2009 hebben 8 gemeenten een MAU aangevraagd, hiervan is aan 7 gemeenten de MAU toegekend voor de periode 2009-2011. De aanvragen in 2010 (5) werden allemaal afgewezen. In 2011 neemt het belang van de MAU toe, er zijn 25 gemeenten die een MAU hebben aangevraagd; daarvan zijn volgens informatie van juni 2012 9 toegewezen, 14 afgewezen en 2 nog in behandeling. In deze jaren waren er meer gemeenten die een MAU hadden kunnen aanvragen maar dit niet deden omdat de kosten (inspanningen die nodig waren voor de aanvraag) niet op zouden wegen tegen de baten (een relatief geringe MAU).

Effect van de MAU

Doorgaans geldt dat gemeenten die de MAU toegekend hebben gekregen blij zijn met de bijdrage en van mening zijn dat deze de inspanningen en kosten ruimschoots goed maken. Het is goed dat een dergelijk vangnet bestaat. Hoe goed een verdeelmodel ook werkt, een model is nooit fijnmazig genoeg om de werkelijkheid te benaderen.

Gemeenten waarvan ten tijde van ons onderzoek (eerste kwartaal 2012) nog niet duidelijk is of hun verzoek zou worden gehonoreerd, zijn niet altijd even enthousiast en geven aan dat er ook behoorlijk wat inspanningen gepleegd moeten worden voor het verzoek. De '2009-verzoeken' zijn meestal tevreden over de MAU en het financiële effect ervan voor het geheel of gedeeltelijk afdekken van de tekorten. Men is zeker geholpen met de MAU. Van de '2011-verzoeken', los van of men de MAU toegekend krijgt, geven twee gemeenten op voorhand al aan dat het goed is dat de MAU er is, omdat het verdeelmodel niet voor alle gemeenten (optimaal) werkt. Het financiële effect is lastig aan te geven omdat men nog niet weet of de aanvraag wordt gehonoreerd.

Er zijn twee gemeenten bij die in 2011 een MAU-verzoek doen om een IAU te krijgen. Gemeenten kunnen namelijk volgens de huidige regeling pas om een IAU verzoeken nadat hun MAU-verzoek is afgewezen. Zij bestempelen het MAU-verzoek dan ook als een noodzakelijk kwaad, omdat op voorhand bekend is dat de kans op succes gering is en de aanvraag tijdrovend is.

Ongeacht of men MAU kreeg of niet, zijn de gemeenten die in 2011 een verzoek indienden van mening dat het proces van aanvragen dwingt over het eigen beleid en de uitvoering na te denken en dat dit bijna altijd tot verbeteringen leidt. Echter, gemeenten die in 2009 een verzoek indienden zijn doorgaans van mening dat de MAU-procedure geen of nauwelijks invloed heeft gehad op beleid en uitvoering, omdat men al bezig was het beleid sterk onder de loep te nemen. Veelal waren zij zelf al wel aan het nadenken over een verbeterplan, maar gaf de MAU het laatste zetje en/of zorgde voor een versnelling.

S5. Conclusie

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen we concluderen dat de vangnetfunctie van de MAU goed heeft gewerkt. Gemeenten zijn van mening dat het goed is dat er een dergelijk vangnet is omdat een verdeelmodel nooit optimaal werkt. De bestuurlijke onrust over het verdeelmodel lijkt door de MAU niet te zijn weggenomen. Dat er ontevredenheid leeft onder de geïnterviewde (middel)grote gemeenten is niet verrassend. Zij hebben tekorten die zij – terecht of niet – op zijn minst voor een deel aan het verdeelmodel wijten. Maar ook onder landelijke partijen wordt kritiek op het model geleverd. Die is niet ingegeven door zorg over tekorten als zodanig, maar over de systematiek en de begrijpelijkheid van de uitkomsten.

De functie van proefstation voor het verdeelmodel is minder goed uit de verf gekomen. Vanuit de optiek van de gemeenten die een MAU-verzoek indienen is daarbij vooral de ingewikkeldheid van het verdeelmodel een knelpunt. Door de ingewikkelde technische kenmerken van het verdeelmodel is het vooral ‘voer voor specialisten’ waaraan de meeste onderzochte gemeenten geen of maar een beperkte zelfstandige bijdrage kunnen leveren. Vrijwel alle gemeenten zien zich genoodzaakt expertise in te huren om een MAU-verzoek in te dienen of hulp te vragen van andere gemeenten.

Afgaande op de oriënterende onderzoeken naar verdeelstoornissen bij de gemeenten die in 2009 en in 2011 een MAU-verzoek indienden, achten wij het niet mogelijk concrete oplossingen te noemen. De opgedane kennis is op dit moment niet voldoende uitgekristalliseerd om er verstrekkende consequenties aan te verbinden die van toepassing zijn op alle gemeenten die onder het verdeelmodel vallen. De onderzoeken naar het verdeelmodel in het algemeen en naar verdeelstoornissen bij de specifieke ‘MAU-gemeenten’ in het bijzonder, laten weliswaar zien dat er buiten het geldende verdeelmodel objectieve factoren zijn die statistisch invloed hebben op de omvang van de gemeentelijke kosten. Echter: de bevindingen van 2009 en 2011 sluiten bij een aantal factoren niet op elkaar aan. Ter toelichting zijn de volgende voorbeelden ontleend aan de oriënterende onderzoeken:

- a. in 2009 werd statistisch aangetoond dat “krimpende bevolking” significante invloed heeft op de uitgaven en in 2011 niet meer. Wel werd in 2011 gevonden dat “gemiddelde leeftijd” invloed heeft.¹
- b. In 2009 hebben de factoren “netto participatie van vrouwen”, “kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden” en “banen in handel en horeca” een verlagende invloed op de kosten van bijstand, in 2011 is die invloed statistisch niet meer aan te tonen.
- c. Omgekeerd werd in 2009 geen kostenverhogend effect van de factor “grensgemeente” gevonden, maar in 2011 wel. Daarbij bleek dat statistisch de ligging aan de Duitse grens kostenverhogend werkte en de ligging aan de Belgische grens kostenverlagend.
- d. “Banengroei” had in 2009 (tegen de verwachting in) geen invloed op de uitgaven, terwijl er in 2011 wel invloed was. De invloed in 2011 blijkt echter anders dan men theoretisch zou verwachten. Bij méér banengroei verwacht men een lager beroep op de bijstand en dus lagere kosten. Daarentegen bleek in 2011 dat méér banengroei statistisch tot hogere bijstandskosten leidde.²

¹ Mogelijk is er een sterke samenhang tussen beide variabelen, zodat de “gemiddelde leeftijd” in 2011 de in 2009 gevonden “krimp” heeft ‘vervangen’.

² Let wel, het gaat hier om kosten van de uitkeringen, niet tot kosten van bijvoorbeeld re-integratie inspanningen. De berekeningen voor de MAU 2009 zijn gebaseerd op data van 2004/2006 en de berekeningen voor de MAU 2011 zijn geschat op data van 2008/2010.

De functie van spiegel voor gemeentelijk beleid en uitvoering heeft goed gewerkt. Ongeacht of een gemeente MAU kreeg of niet, zijn gemeenten van mening dat het proces van indienen dwingt over het eigen beleid en de uitvoering daarvan na te denken en dat dit bijna altijd tot verbeteringen leidt. Vooral de gemeenten die in 2011 een verzoek indienden, huldigen die opvatting.

1 Achtergrond van het onderzoek

1.1 De WWB

De invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) betekende een verruiming van de gemeentelijke verantwoordelijkheid, zowel beleidsmatig als financieel. Wat betreft de kosten van de bijstandsverlening (de kosten van de re-integratie blijven hier buiten beschouwing), betekende dit de vervanging van het oude declaratiestelsel door een budgettoedeling met een objectief verdeelmodel voor grote gemeenten. In deze gemeenten wonen ruim 80% van het landelijke totaal aantal bijstandsgerechtigden. Verder worden de middelgrote gemeenten deels via het objectieve model gebudgetteerd, zodat al met al circa 85% van het macrobudget via het objectieve verdeelmodel wordt toegewezen. Daarvan gaat een stimulans uit voor de doeltreffende uitvoering van de WWB. Voor de kleine gemeenten zijn hun historische uitgaven bepalend voor hun aandeel in het landelijke budget: in jaar T ontvangen zij een uitkering die is afgeleid van hun uitgaven twee jaar eerder (T-2).

Omdat geen enkel verdeelmodel naadloos op de specifieke situatie in alle gemeenten kan aansluiten, zijn er voorzieningen getroffen om bestuurlijk ongewenst grote verschillen tussen toegekend budget en netto uitgaven¹ (deels) te compenseren. De meerjarige aanvullende uitkering (MAU) is zo'n voorziening. Voor een goed begrip van de uitkomsten van deze evaluatie is het noodzakelijk een korte schets te geven van het verdeelmodel en de andere voorzieningen dan de MAU. Het verdeelmodel wordt behandeld in 1.1.1, de incidentele aanvullende uitkering in 1.1.2 en de MAU in 1.1.3.

1.1.1 Het verdeelmodel gebundelde uitkering (voorheen: I-deel)

Het budget voor de gebundelde uitkering (voorheen: het inkomensdeel) van de WWB bedroeg in de periode 2006/2011 circa €3,9 miljard per jaar. Bij de verdeling hiervan over de gemeenten worden drie groepen gemeenten onderscheiden, de kleine, de middelgrote en de grote. De grenzen om deze groepen te onderscheiden zijn in de loop van de tijd wat gewijzigd, zie figuur 1.1.

Figuur 1.1 Inwoner grenzen voor kleine, middelgrote en grote gemeenten

Gemeenteklasse	Inwoner- grenzen 2006	Inwoner- grenzen 2007	Inwoner- grenzen 2008	Inwoner- grenzen 2009	Inwoner- grenzen 2010	Inwoner- grenzen 2011
Klein	tot 30.000	tot 30.000	tot 25.000	tot 25.000	tot 25.000	tot 25.000
Middelgroot	30.000 tot 60.000	30.000 tot 40.000	25.000 tot 40.000	25.000 tot 40.000	25.000 tot 40.000	25.000 tot 40.000
Groot	60.000 en meer	40.000 en meer	40.000 en meer	40.000 en meer	40.000 en meer	40.000 en meer

¹ In dit rapport wordt met de term "netto uitgaven" bedoeld het saldo van baten en lasten van de gemeenten die samenhangen met het verstrekken van bijstandsuitkeringen.

Zoals gezegd, is het budget van de kleine gemeenten in enig jaar afgeleid van de feitelijke uitgaven twee jaren daarvoor. Dit historisch verdeelmodel staat los van het objectieve verdeelmodel. Dit betekent dat kleine gemeenten daarom ook niet in aanmerking komen voor een MAU.

Voor de middelgrote gemeenten geldt een gemengd systeem; deze gemeenten worden gebudgetteerd met een mix van het historische en het objectieve verdeelmodel. De 'mengverhouding' hangt af van de grootte van de gemeente. Hoe dichter het inwonertal van een gemeente bij de ondergrens ligt, des te lager is het aandeel van het objectieve budget in de 'mix'. Naarmate de gemeente qua inwonertal de bovengrens nadert, des te groter het 'objectieve aandeel' wordt. Drie voorbeelden bij de grenzen die sinds 2008 gelden:

- bij een gemeente met 25.500 inwoners bestaat het budget uit de som van 3,3% van haar objectieve budget en 96,7% van haar historische budget twee jaar eerder;
- bij een gemeente met 32.500 inwoners bestaat het budget uit de som van 50% van haar objectieve budget en 50% van haar historische budget twee jaar eerder;
- bij een gemeente met 39.500 inwoners bestaat het budget uit de som van 96,7% van haar objectieve budget en 3,3% van haar historische budget twee jaar eerder.

Een gedetailleerd rekenvoorbeeld staat in Bijlage 2.

Het budget van de grote gemeenten wordt volledig door het objectieve verdeelmodel bepaald¹. Door middel van de techniek van regressieanalyse wordt een model bepaald, waarbij de feitelijke uitgaven van de gemeenten worden verklaard uit een aantal factoren. Dat zijn momenteel in totaal dertien factoren². Denk aan factoren als "banen in handel en horeca", "banengroei", "centrumfunctie" en "huishoudens met laag inkomen". Meer algemeen kan men stellen dat de factoren in het model sociaalgeografische en economische kenmerken van de gemeenten uitbeelden.

Geen enkel verdeelmodel levert 'objectieve budgetten' die naadloos aan sluiten bij de feitelijke uitgaven. Deels is dat ook niet de bedoeling. Het is namelijk juist niet de bedoeling dat 'subjectieve' factoren zoals eigen lokaal beleid en uitvoering de budgettoedeling beïnvloeden. Verder is er ook een (technische) grens aan de mogelijkheid om objectieve, niet door de gemeente zelf te beïnvloeden factoren in het model op te nemen.³

Een en ander betekent dat er bedoelde en onbedoelde verschillen zijn tussen de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel en de feitelijke uitgaven. Het is onderwerp van bestuurlijke wegging bij welke omvang deze verschillen te groot zijn en dus moeten worden gecompenseerd. De manier en de mate van compenseren is geëvolueerd. Daartoe zijn drie "vangnetten" gespannen onder het objectieve verdeelmodel.

Eerste vangnet

Het eerste vangnet bestaat uit wat in jargon de "ex ante aftopping" heet. Dit houdt in dat bestuurlijk te groot geachte verschillen tussen feitelijke uitgaven en objectief budget bij voorbaat worden weggenomen, dat wil zeggen, "afgetopt".

¹ In de mate dat hun budget door het objectieve model wordt bepaald, is de navolgende toelichting op het model ook op middelgrote gemeenten van toepassing.

² Strikt genomen zijn het veertien factoren. De gemeenten krijgen namelijk een basisbedrag per huishouden (tot 65 jaar). Al naar gelang de score op de andere dertien factoren gaat daar een bedrag af of komt er een bedrag bij.

³ Het kan – bijvoorbeeld – zo zijn dat men een relevante factor theoretisch kan benoemen, maar dat het statistische gegevens ontbreekt om deze feitelijk in het model op te nemen.

Het verdeelmodel voor jaar T is gebaseerd op de meest actuele gegevens over de netto-uitgaven en de factoren die in het model zijn opgenomen. Dat zijn gegevens van twee jaar eerder, dus T-2. De "aftopping" richt zich op het verminderen van de verschillen tussen die gegevens uit jaar T-2 over de bruto-uitgaven enerzijds en het objectieve budget dat via de dertien factoren wordt berekend anderzijds. Op hoofdlijnen gaat dat als volgt in zijn werk, waarbij drie groepen gemeenten worden onderscheiden:

- 1 Gemeenten met een verschil tussen bruto-uitgaven en objectief budget dat ligt tussen -5% en +5% krijgen het berekende objectief budget; binnen deze bandbreedte wordt dus niet "afgetopt".
- 2 Bij gemeenten met een verschil tussen -10% en +10% wordt het meerdere boven +5% en het 'mindere' onder -5% voor de helft afgetopt. Evenals bij groep 1 blijft het verschil in de bandbreedte tussen -5% en +5% ongemoeid.
- 3 Bij gemeenten met een verschil van minder (dus meer 'negatief') dan -10% of van meer dan +10% wordt het meerdere boven +10% en het 'mindere' onder -10% volledig "afgetopt". Binnen de bandbreedte tussen -10% en +10% is de procedure gelijk aan die bij de groepen 2 resp. 1.

In combinatie betekenen deze drie rekenregels dat het verschil tussen objectief budget en bruto-uitgaven na "aftopping" niet buiten de bandbreedte tussen -7,5% en +7,5% kan liggen.

Ter illustratie enkele voorbeelden. Daarbij wijzen we er nogmaals op, dat de aftopping niet plaatsvindt in het jaar van uitkering (jaar T). De aftopping vindt weliswaar plaats tijdens het construeren van het verdeelmodel ten behoeve van jaar T maar wordt toegepast op de historische uitgaven en objectieve budgetten van jaar T-2.

- Een gemeente waarvan het budget 13% lager is dan de bruto-uitgaven (het verschil is dus -13%) wordt als volgt "afgetopt": -5% krijgt ze zonder meer voor haar rekening, vervolgens de helft van de bandbreedte tussen -10% en -5%, dus -2,5% en tenslotte vervalt helemaal alles boven -10%. In formule: tekort na "aftopping" is: $(1 \times -5\%) + (0,5 \times -5\%) = -7,5\%$.
- Een gemeente waarvan het budget 17% hoger is dan de bruto-uitgaven (het verschil is dus +17%) wordt als volgt "afgetopt": +5% krijgt ze zonder meer toegekend, vervolgens de helft van de bandbreedte tussen +10% en +5%, dus +2,5% en tenslotte vervalt helemaal alles boven +10%. In formule: tekort na "aftopping" is: $(1 \times +5\%) + (0,5 \times +5\%) = +7,5\%$.
- Een gemeente waarvan het budget 6% lager is dan de bruto-uitgaven (het verschil is dus -6%) wordt als volgt "afgetopt": -5% krijgt ze zonder meer voor haar rekening, vervolgens de helft van (-6% minus -5%), of te wel 0,5%. In formule: tekort na "aftopping" is: $(1 \times -5\%) + (0,5 \times -1\%) = -5,5\%$.

Hoeveel gemeenten ondervinden een positief of negatief effect van dit eerste vangnet? In de begrotingsjaren 2008 t/m 2011 zijn er circa 200 grote en middelgrote gemeenten. Van een derde verandert het objectief budget amper (0% tot 1%), van een derde verandert het van 1% tot 10% en van nog eens een derde verandert het meer dan 10%. Hier moet wel worden bedacht dat van een deel van de middelgrote gemeenten het objectief aandeel zo klein is, dat ze van de verandering ten gevolge van de ex ante aftopping weinig tot niets merken.

Beperken we ons uitsluitend tot de circa 100 grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) die volledig via het objectieve verdeelmodel worden gebudgetteerd, dan worden de verhou-

dingen wat anders. Bij deze gemeenten ziet ongeveer 40% het budget amper veranderen, ziet nog eens 40% het budget met 1% tot 10% 'afgetopt' worden en is er tenslotte bij circa 20% een 'aftopping' van meer dan 10%.

We kunnen concluderen dat de "ex ante aftopping" een reëel effect heeft op de budgetten van een deel van de grote gemeenten en kleiner een deel van de middelgrote gemeenten.

1.1.2 De IAU, het tweede vangnet

De Incidentele Aanvullende Uitkering bestaat sinds 2004 (eerste aanvraagronde in 2005) en vormt het "tweede vangnet". Ze geldt voor alle gemeenten, of ze nu via het historische of het objectieve verdeelmodel worden gebudgetteerd. De ex ante aftopping vormt een vangnet voor grote schommelingen van de verdeling van het budget op basis van het objectieve verdeelmodel. De IAU gaat over de 'te hoge' uitgaven van alle gemeenten. Hierop kunnen alle gemeenten beroep doen in het geval van een eenmalige tekort van meer dan 10%. De precieze aard van de regeling, bespreken we in 2.1. Op deze plaats beperken we ons tot een opmerking over de relatie tussen de ex ante aftopping en de IAU.

Middelgrote gemeenten worden voor een deel gebudgetteerd op basis van hun feitelijke uitgaven twee jaar eerder. De ervaring leert dat de uitgaven van de wat kleinere gemeenten vrij wisselvallig zijn, zodat het regelmatig voorkomt dat de uitgaven in het actuele begrotingsjaar méér dan 10% hoger zijn dan twee jaar eerder (het omgekeerde komt ook voor). Daar komt de ontwikkeling van het macrobudget bij. In de jaren 2006/2008 was sprake van kleine overschotten op het macro-budget, in 2009 en vooral 2010 waren er juist vrij grote tekorten. In 2010 was het gemiddelde tekort ruim 9%. Dat betekent dat de 'gemiddelde' gemeente een tekort van 9% had, zodat de kans dat een 'niet-gemiddelde' gemeente een tekort van méér dan 10% veel groter is dan wanneer er geen macro-tekort of zelfs een overschot is.

Bij de grote gemeenten is het eveneens mogelijk dat zij een eenmalig tekort hebben van meer dan 10%, ondanks dat het "afgetopte" verschil tussen uitgaven en budget in jaar t-2 maximaal -7,5% was. Juist omdat de aftopping plaatsvindt op basis van de laatste bekende definitieve cijfers, dat wil zeggen van twee jaar geleden, kan het actuele tekort hoger dan 10% zijn. Ten eerste kan in de twee jaar tussen de aftopping en de uitkering van een daarop gebaseerd budget, het verschil tussen de historische uitgaven en feitelijke uitgaven in het begrotingsjaar groter worden. Ten tweede kan die ontwikkeling versterkt worden, namelijk als zich macro-tekorten voordoen.

1.1.3 De MAU, het derde vangnet

Uit de algemene evaluatie in 2007 van het verdeelmodel kwamen drie punten naar voren die leidden tot de introductie van de MAU in 2009:

- 1 Gemeentebestuurders vonden dat de toen bestaande voorziening, de IAU onvoldoende keek naar mogelijke onvolkomenheden in de budgettoekenning via het verdeelmodel.
- 2 Er was onder gemeenten bestuurlijke onrust over het verdeelmodel.
- 3 Het werd onredelijk geacht dat een gemeente die buiten haar schuld niet uitkwam met het toegekende budget het daaruit voortvloeiende tekort voor eigen rekening moest nemen.

De MAU vormt hiermee een derde vangnet. Aan de ene kant zijn de 'toelatingseisen' van de MAU minder streng dan bij de IAU, het meerjarige tekort behoefde 'slechts' 2,5% te zijn om in beginsel in aanmerking te komen. Aan de andere kant wordt juist meer strengheid betracht in de vorm van een veel zwaardere doorlichting van het beleid en de uitvoering van de gemeente die een verzoek indient. Een belangrijk verschil met de IAU is bovendien dat de MAU alleen kan worden aangevraagd door gemeenten die op zijn minst een deel van hun budget ontvangen op grond van het objectieve verdeelmodel. Dat zijn dus de grote gemeenten en – in wisselende mate – de middelgrote gemeenten. De MAU richt zich namelijk op structurele onvolkomenheden in het verdeelmodel, vandaar de focus op een meerjarig tekort en – als er inderdaad sprake is van een "verdeelstoornis" – het verstrekken van een aanvullende uitkering voor meerdere jaren, namelijk drie.

Bij de wijziging van het Besluit WWB 2007 is de MAU-regeling als een "groeimodel" betiteld. Dat is een begrijpelijke aanduiding omdat het verdeelmodel tegen de achtergrond waarvan de regeling moest gaan functioneren relatief nieuw was. Noch bestuurlijk, noch methodisch kon men dus terugvallen op een lange traditie, zoals dat bij de verwante "artikel 12"-regeling van het gemeentefonds wel het geval was.¹

In paragraaf 2.1 komt dit alles uitgebreider aan de orde.

1.2 Onderzoeksvragen

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van de evaluatie is beschreven in artikel 13a van het Besluit WWB 2007. *Onze minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de artikelen 10a, 10b, 10c en 10d aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze artikelen in de praktijk.*

Om tot een goede evaluatie te komen, is het noodzakelijk een evaluatiekader te hanteren. In het evaluatiekader dat Research voor Beleid hanteert beschouwen we beleid – zoals de MAU – als een productieproces. In dat proces onderscheiden we vier aspecten: middelen, uitvoeringsproces, prestaties en effecten (input, throughput, output en outcome). Door de evaluatie te richten op verschillende combinaties van deze aspecten zijn uitspraken te doen over de effecten in de praktijk, de doeltreffendheid van de MAU-regeling en de toegevoegde waarde voor gemeenten.

De centrale onderzoeksvragen bij de evaluatie zijn hieronder weergegeven:

Centrale onderzoeksvragen

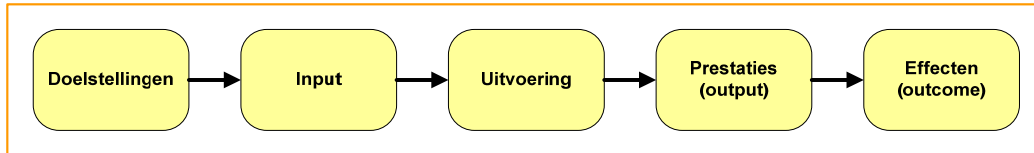
- 1) Zijn gemeenten, voor wie de MAU tot stand is gebracht, geholpen met de MAU en in welke mate is daarvan sprake of juist niet?
- 2) Levert de casuïstiek aanknopingspunten op voor de verbetering van het objectief verdeelmodel?

¹ Besluit 25 februari 2009 tot wijziging WWB-Besluit 2007, Nota van Toelichting blz. 7, Staatsblad 2009, nr.115.

1.2.2 Het evaluatiekader

Het analysekader dat gebruikt is bij deze evaluatie is weergegeven in figuur 1.2:

Figuur 1.2 Het evaluatiekader



De effecten van de MAU hebben als gevolg een outcome van een beleidsproces: de gevolgen van beleid die merkbaar zijn in de maatschappij. Het doel van de MAU is gemeenten met een meerjarig tekort deels tegemoet te komen, vooral als het tekort samenhangt met een verdeelstoornis. Een tweede doel van de regeling was het zorgen voor minder onrust bij gemeenten over het verdeelmodel.

Doeltreffendheid wordt ook wel vertaald met effectiviteit: de mate waarin het beleid leidt tot het uiteindelijke effect. Hierbij gaat het om een causaal verband tussen beleid en effect.¹

Om de gevonden effecten toe te kunnen schrijven aan het beleid, is het van belang het voorafgaande proces in kaart te brengen. Daarom is bij deze evaluatie in kaart gebracht hoe vaak de meerjarige aanvullende uitkering is aangevraagd, door welke gemeenten, waarom en wat het besluit in deze gevallen is geweest. Ook is aandacht besteed aan gemeenten die geen meerjarige aanvullende uitkering hebben aangevraagd, maar die ook te maken hebben met een tekort op het I-deel. Dit betreft dus gemeenten die wel een aanvraag hadden kunnen doen, maar dat niet hebben gedaan.

In bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen.

1.2.3 Onderzoeksvragen

De deelvragen waar dit rapport een antwoord op geeft zijn hieronder opgesomd.

Deelvragen bij centrale onderzoeksvraag 1):

Zijn gemeenten, voor wie de MAU tot stand is gebracht, geholpen met de MAU en in welke mate is daarvan sprake of juist niet?

Input

- 1 Is het voor gemeenten duidelijk wanneer zij aanspraak kunnen maken op een MAU en hoe zij die moeten aanvragen?
- 2 Zijn er situaties geweest waarin gemeenten potentieel voldoen aan de voorwaarden voor MAU maar waarin zij niet zijn overgegaan tot het indienen van een MAU-verzoek, en zo ja, wat zijn daarvan de oorzaken geweest?

¹ Swanborn, P.G., *Evalueren*, 1999.

Throughput

- 3 In welke mate is het mogelijk gebleken vast te stellen of een gemeentelijk tekort wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis?

Output / outcome

- 4 Is de MAU voldoende toegespitst op de positie van gemeenten met een inwonertal van 25.000 tot 40.000, mede gelet op het gegeven dat voor sommige gemeenten de budgetten slechts voor een miniem percentage via het objectief verdeelmodel worden vastgesteld?

Outcome

- 5 Welk effect heeft het schrappen van het herverdeelplafond van 25 miljoen euro per jaar op gemeenten gehad?
- 6 Kunnen herschikkingen van het objectief verdeelmodel, bedoeld om het model actueel te houden, ertoe leiden dat aanvankelijk vastgestelde verdeelstoornissen in hun omvang worden beïnvloed?

Deelvraag bij centrale onderzoeksvraag 2):

Levert de casuïstiek aanknopingspunten op voor de verbetering van het objectief verdeelmodel?

Outcome

- 7 Kan, onder vermelding van redenen, worden aangegeven welke verdeelstoornissen zich (mogelijk) lenen voor een oplossing in het thans geldende objectief verdeelmodel en voor welke verdeelstoornissen dat minder eenvoudig zal zijn?

Overige onderzoeksvragen:

Input / throughput

- 8 Is de afstemming tussen de MAU en IAU (samenloopuitsluiting met een enkele uitzondering) op een goede wijze geregeld?

Outcome

- 9 Zijn er concrete aanwijzingen dat de toekenning van een MAU, gegeven het feit dat de compensatie is afgestemd op het jaarlijks feitelijk tekort van de gemeente, het beleid en/of de uitvoering van de gemeente met betrekking tot de WWB versterkt of juist verzwakt, en zo ja, welke?

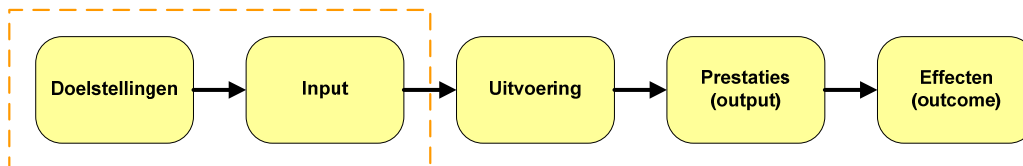
1.3 Leeswijzer

Het rapport loopt in grote lijnen de verschillende fases van de evaluatie langs. Zo reconstrueren wij in het volgende hoofdstuk op welke wijze de MAU tot stand is gekomen. Hierbij gaan we ook in op de IAU. In hoofdstuk 3 worden de implementatie en uitvoering van de MAU beschreven. Wat is er gebeurd de afgelopen jaren? Hoe staat het met de bekendheid van de MAU, hoe verloopt de aanvraagprocedure en hoe komt de toekenning van een MAU tot stand?

Hoofdstuk 4 richt zich op effecten en outcome. Wat is het resultaat van de MAU procedure? Zijn de gemeenten geholpen met de MAU? In hoofdstuk 5 geven we de conclusies van het onderzoek weer. Hier beantwoorden we de deelvragen en de centrale vragen. Bovendien wordt de doeltreffendheid van de MAU in kaart gebracht. Afgesloten wordt met verbeterpunten.

2 Totstandkoming van de MAU

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de totstandkoming van de MAU. Om de MAU en de werking ervan beter te begrijpen besteden we allereerst aandacht aan de IAU.



2.1 De IAU

Doel van de IAU

De IAU bestaat sinds 2004 (in 2005 konden aanvragen met betrekking tot begrotingsjaar 2004 worden gedaan). In essentie komt dit tweede vangnet erop neer dat een gemeente met een tekort van meer dan 10% van het toegekende budget een aanvullende uitkering kan krijgen voor het meerdere boven dat percentage – de 10% komt hoe dan ook voor eigen rekening. Het doel is dus om het verschil tussen het ontvangen budget en de feitelijke uitgaven te beperken tot maximaal 10%.

Voorwaarden

De voorwaarden voor de IAU zijn in de loop van de tijd enigszins aangepast. Samengevat zijn de voorwaarden op dit moment:

Voor alle gemeenten geldt dat zij een IAU voor het jaar T-1 moeten aanvragen *vóór 1 augustus T*.

Voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners is vereist dat:

1. het tekort in T-1 groter is dan 10% én
2. het tekort niet het gevolg is van onrechtmatige uitvoering

Voor gemeenten van 10.000 tot 40.000 is vereist dat:

1. het tekort in T-1 groter is dan 10% én
2. het tekort niet gevolg is van onrechtmatige uitvoering én
3. er sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt¹

¹ Als een gemeente in de groep van 10.000 tot 40.000 inwoners niet voldoet aan de arbeidsmarktcriteria kan ze onder omstandigheden toch een IAU ontvangen, namelijk " indien dat beleid of de uitvoering daarvan daartoe aanleiding geeft. Deze bepaling heeft dus voor een gemeente in deze grootteklasse het karakter van een hardheidsclausule wanneer er geen sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt." Bron: Jaarverslag Toetsingscommissie 2009, juni 2010.

Voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners is vereist dat:

1. het tekort in T-1 groter is dan 10% én
2. het tekort niet gevolg is van onrechtmatige uitvoering én
3. er sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt én
4. het tekort niet het gevolg is van door college of raad gemaakte keuzes in beleid of uitvoering

De grote lijn is dat de eisen zwaarder worden naarmate de gemeente groter wordt.

Het oordeel van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt baseert de TC op drie criteria. Het eerste staat in de Regeling WWB, artikel 15 en betreft zeer hoge instroom en zeer lage uitstroom van bijstandsgerechtigden. De andere twee heeft de TC zelf ontwikkeld en zijn gebaseerd op de werkloze beroepsbevolking in de regio (COROP-gebied) en het aantal niet-werkende werkzoekenden in de gemeente. Indien de gemeente aan geen statistisch criterium voldoet, oordeelt de TC, rekening houdend met de door de gemeente opgestelde analyse, op basis van de feitelijke omstandigheden of er sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt.

Ontwikkeling IAU in 2004/2010

In tabel 2.1 geven we een overzicht van enkele gegevens m.b.t. de IAU, die we grotendeels ontleen aan de jaarverslagen van de TC over 2007 t/m 2011.¹ De jaartallen in de tabel zijn de jaren waarin het tekort zich voordeed, dus niet de jaren waarin IAU werd aangevraagd en eventueel toegekend.

Om de aantallen door de tijd vergelijkbaar te maken hebben we alle gegevens omgerekend naar de gemeentelijke indeling 2011.² De definitie van het aantal "mogelijke verzoeken" is tot 2009: aantal gemeenten met een tekort van minstens 10%. Vanaf 2009 komt daar de eis bij dat deze gemeenten niet aan de financiële eis voor toetreding tot de MAU voldoen; in dat geval mogen ze namelijk geen verzoek voor een IAU indienen.

Zaken die opvallen zijn :

- De aantallen mogelijke verzoeken, feitelijke verzoeken en toekenningen dalen tot 2006 en stijgen daarna.
- Er zijn gemeenten die op grond van hun tekort een IAU zouden kunnen aanvragen, maar dat niet doen. Dat is gemiddeld 13% van de gemeenten die voldeden aan de "toelatingseisen".
- Nadere analyse van de achterliggende data van tabel 2.1 leert dat de "niet-verzoekers" gemeenten zijn die een tekort hebben dat maar weinig boven de drempel van 10% uitkomt en/of waarvan het tekort gemeten in euro per huishouden vrij gering is.
- Van de gemeenten die conform de criteria een verzoek doen, ziet het overgrote deel dit gehonoreerd worden. Gemiddeld wordt slechts 8% van de aanvragen afgewezen.

¹ Soms staan in opeenvolgende jaarverslagen kleine verschillen m.b.t. een bepaald verslagjaar. In die gevallen zijn we van de meest recente informatie uitgegaan. De jaarverslagen 2010 en 2011 zijn niet gepubliceerd. De voornaamste gegevens eruit zijn wel aan de onderzoekers beschikbaar gesteld.

² Het gevolg is dat de aantallen in tabel 1.1 afwijken van de aantallen die staan in de jaarverslagen van de TC. Meestal zijn de aantallen in de jaarverslagen hoger omdat het aantal gemeenten door herindeling gestaag afneemt in de beschouwde jaren. De daling betreft kleine gemeenten, waarvan er diverse een IAU hebben aangevraagd voordat ze werden opgeheven. Bijlage 3 bevat een overzicht met de aantallen zoals ontleend aan de jaarverslagen van de TC.

- De tekorten van 2004 t/m 2007 leiden tot een totaalbedrag aan IAU van gemiddeld €8 mln per jaar; bedragen die geheel worden gedekt uit de bijdrage van het ministerie. De gemeentelijke tekorten vanaf 2008 leiden tot een relatief sterke stijging van de IAU-bedragen. Nu is er – bovenop de bijdrage van het ministerie - wel een beroep op het macro-budget nodig; dat zijn relatief lage bedragen op het totale budget, maar met een stijgende trend.

Tabel 2.1 Overzicht verzoeken en toekenningen incidenteel aanvullende uitkering (IAU) op basis van tekorten in de periode 2004 – 2010

Aantallen gemeenten volgens indeling 2011 en totaalbedragen	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Aantal mogelijke verzoeken	59	54	27	72	81	193	262
2. Aantal feitelijke verzoeken	48	47	27	55	66	167	256
3. Aantal toekenningen	47	41	24	51	63	157	223
4. Bedrag toekenningen	€9,9 mln.	€6,0 mln.	€10,5 mln.	€6,6 mln.	€16,7 mln.	€35,1 mln.	€76,5 mln.
5. Bijdrage SZW-begroting	€9,9 mln.	€6,0 mln.	€10,5 mln.	€6,6 mln.	€9,0 mln.	€9,0 mln.	€9,0 mln.
6. Ten laste van macro-budget (=4-5)	€0,0 mln.	€0,0 mln.	€0,0 mln.	€0,0 mln.	€7,7 mln.	€26,1 mln.	€66,2 mln.
6.A <i>Idem in % macro-budget</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,7%	1,6%
7. Macro-tekort (-) of overschot (+) in % van macro-budget	+7%	+5%	+0,3%	+0,8%	+1,8%	-2,8%	-9,1%

Bron: Jaarverslagen Toetsingscommissie 2005 t/m 2010, data Ministerie van SZW en eigen bewerking

Ontwikkeling IAU nader beschouwd

Het ligt voor de hand te verwachten dat de omslag van beperkte macro-overschotten t/m 2008 naar vrij grote macro-tekorten daarna, een flinke stijging van het aantal IAU-aanvragen met zich meebrengt. Dit is ook het geval, er zijn echter ook andere redenen die tot een toename van het beroep op de IAU leiden. Dat inzicht resulteert uit een analyse van de feitelijk waargenomen stijging van mogelijke IAU-verzoeken (regel 1 uit Tabel 2.1).

Ten eerste is nagegaan wat het effect van de verschillen tussen macro-budget en totale uitgaven in de periode 2006/2010 was. Dat is gedaan door een aanvullende berekening waarin wordt verondersteld dat het macro-budget in 2006/2010 in elk jaar exact gelijk was aan de kosten. Daartoe is het budget van elke afzonderlijke gemeente verlaagd resp. verhoogd met het overschot- en het tekortpercentage in de betreffende jaren. Bijvoorbeeld in 2009 zijn alle gemeentelijke budgetten denkbeeldig verhoogd met 2,8%. Vervolgens is nagegaan hoeveel gemeenten onder deze denkbeeldige omstandigheden potentieel in aanmerking komen voor een IAU. Daarvoor zijn precies dezelfde criteria (dus de vereiste tekortpercentages) gehanteerd als in de werkelijkheid. De hieruit voortvloeiende aantallen IAU zijn dus uitsluitend het gevolg van een verschil tussen budget en kosten op het lokale niveau, maar niet meer van macro-tekorten of –overschotten. Door deze aantallen af te trekken van de werkelijke ontstaat een verschil dat het gevolg is van de macro-tekorten of –overschotten.

Dat leidt tot de conclusie dat de feitelijk waargenomen stijging van de IAU-aantallen voor 57% het gevolg is van de gaandeweg ontstane macro-tekorten.¹

Wat minder dan de helft van de stijging in de IAU aantallen is klaarblijkelijk het gevolg van andere oorzaken. Nadere analyse leert dat dit er twee zijn, waarvan de onderlinge verhouding niet goed te bepalen is. De eerste is een verschuiving van budgetten van kleine 'historisch' gebudgetteerde gemeenten naar grote 'objectief' gebudgetteerde gemeenten. Een verschuiving van klein naar groot doet zich niet in alle jaren voor – in sommige is er ook een verschuiving 'terug'. Per saldo echter verschuift er in 2006/2010 budget naar de grote gemeenten, waardoor verhoudingsgewijs meer kleine gemeenten over de 10%-grens van de IAU gaan.

De tweede factor doet zich bij alle gemeenten voor. Dit betreft een in 2006/2010 een beperkte toename van het verschil tussen toegekend budget en feitelijke uitgaven. Met andere woorden: zowel het 'historisch verdeelmodel' als het 'objectief verdeelmodel' volgen de feitelijke uitgaven wat minder 'goed'. Door enkele van de landelijke gesprekspartners is geopperd dat dit wellicht samenhangt met specifieke regionale arbeidsmarktontwikkelingen tijdens de recente economische neergang, waarop het verdeelmodel onvoldoende 'inspeelt'.

2.2 Doelen van MAU

Achtergrond van de MAU

De MAU is per 2009 in werking getreden. Vanaf dat jaar kunnen gemeenten met een langdurig financieel tekort uit hoofde van het verlenen van bijstand en waarvan het budget (deels) bepaald wordt door het objectieve verdeelmodel onder strikte voorwaarden in aanmerking komen voor een driejarige aanvulling.

Er waren drie aanleidingen voor de invoering van de MAU. Die kwamen naar voren uit een algemene evaluatie van het WWB-verdeelmodel door de bureaus SEO en AEF in 2007, namelijk dat:

- gemeentebestuurders vonden dat de toen bestaande voorziening, de huidige incidentele aanvullende uitkering (IAU), onvoldoende keek naar mogelijke onvolkomenheden in de budgettoekenning via het verdeelmodel WWB-I;
- er onder gemeenten bestuurlijke onrust was over het toen nog niet uitgekristalliseerde verdeelmodel en
- het onredelijk werd geacht dat een gemeente die buiten haar schuld niet uitkwam met het toegekende budget het daaruit voortvloeiende tekort geheel voor eigen rekening moet nemen.²

De MAU is tot stand gekomen naar aanleiding van de eerder genoemde evaluatie van het WWB-verdeelmodel en in nauwe afstemming met betrokken gemeentelijke en landelijke partners. Ook de veranderingen in de regeling zijn met hen besproken en afgestemd.

¹ Het is gebruikelijk om de macro-overschotten en –tekorten te presenteren zonder daarin de nadien uitgekeerde IAU- en MAU bedragen te betrekken. Als men daar wel rekening mee houdt worden tekorten in 2008 en later wat lager. Het grootst is het verschil is er in 2010. De naderhand uitgekeerde IAU en MAU beliepen €110 mln, zodat het tekort – achter bezien – op 6,3% kwam.

² *Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand*, SEO ECONOMISCH ONDERZOEK – ANDERSSON ELFFERS FELIX, Amsterdam - Utrecht, februari 2008.

Functies en doelen van de MAU

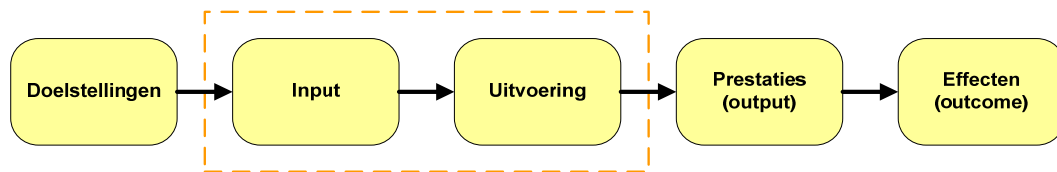
Deze aanleidingen komen tot uiting in de drie functies die de MAU vervult:

- die van een 'financiële noodvoorziening' voor gemeenten die meerjarig tekort komen, waarbij die voorziening minder of zelfs geen ruimte biedt naarmate de oorzaak van het tekort méér te wijten is aan gemeentelijk beleid en handelen.
- die van een 'proefstation' voor het verdeelmodel. De casuïstiek die ontstaat door het behandelen van MAU-aanvragen kan bouwstenen leveren voor algemene aanpassingen van het verdeelmodel.
- die van 'spiegel' voor gemeentelijk beleid en uitvoering. Deze functie vormt de logische tegenhanger van de eerste en de tweede: wanneer men nagaat of financiële tekorten samenhangen met het verdeelmodel (de zgn. verdeelstoornissen) onderzoekt men tegelijk of de financiële problemen niet (mede) het gevolg zijn van lokale uitvoering en lokaal beleid.

De MAU is dus bedoeld om (onder voorwaarden) verdeelstoornissen van het objectieve model te corrigeren. Daarmee komen per definitie alleen gemeenten die deels of geheel via dat model worden gebudgetteerd voor MAU in aanmerking, dus gemeenten met méér dan 25.000 inwoners.

3 Implementatie van de MAU

In onderstaand hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van het beleid en de implementatie van de MAU. Het gaat hierbij in essentie om de vraag hoe bekend gemeenten zijn met de MAU, hoe de aanvraagprocedure verloopt en wat er vervolgens gebeurt in de toetsing door Inspectie SZW¹ in opdracht van de TC. De doorwerking en effecten hiervan op de financiële situatie van gemeenten wordt besproken in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk focussen we op de input en uitvoering van de MAU, zoals onderstaand figuur duidelijk maakt.



In dit hoofdstuk gebruiken we informatie uit de interviews met de landelijke gesprekspartners en de cases bij gemeenten. Uitspraken van gemeenten die illustratief zijn voor het be-
toeg zijn in tekstkaders geplaatst.

3.1 Bekendheid MAU bij gemeenten

In de verzamelbrief aan gemeenten van december 2008 werd gecommuniceerd dat de voorbereidingen voor de nieuwe voorziening 'MAU' in volle gang zijn. Het besluit over de regeling is op 25 februari 2009 genomen en gepubliceerd in Staatsblad 115. Gemeenten die zich vast wilden voorbereiden op de aanvraag in 2009 (die moest zijn ontvangen op uiterlijk 31 maart 2009) werd de benodigde informatie beschikbaar gesteld via het Gemeenteloket. Deze eerste informatie was beschikbaar via het Gemeenteloket op 11 december 2008. Deze informatie ging nog vooraf aan de verzamelbrief van SZW.

Tevens kwam er een website van de TC beschikbaar met alle relevante informatie over de MAU voor gemeenten. Het ministerie heeft in januari 2009 met de TC een bijeenkomst georganiseerd om gemeenten voor te lichten over het bestaan van de MAU en de aanvraagprocedure. Gemeenten die in 2009 een MAU aanvroegen en die wij spraken voor het onderzoek hebben meestal deze bijeenkomst bezocht. Dit waren over het algemeen ook gemeenten die al langer te maken hadden met een tekort op hun budget en deels ook lobbyden voor een regeling als de MAU.

¹ Met ingang van 1 januari 2012 is o.a. IWI opgegaan in de Inspectie SZW. Overal waar het IWI betreft spreken we hier van Inspectie SZW.

Zware procedure

Een gemeente vertelt over de voorlichtingsbijeenkomst:

"Wij zijn, samen met twee van onze buurgemeenten, naar een informatiebijeenkomst van SZW en de TC geweest. Toen werd al snel duidelijk dat de MAU procedure heel zwaar zou zijn en dat er sprake was van een omgekeerde bewijslast. De gemeente moet aantonen dat het tekort veroorzaakt is door het verdeelmodel en niet door falend gemeentelijk beleid, maar eigenlijk is dat natuurlijk niet aan te tonen."

Gemeenten die in 2009 en de jaren ervoor minder vaak geconfronteerd waren met een tekort kregen uiteraard ook de verzamelbrieven voor gemeenten maar de informatie over de MAU is bij de meeste van deze gemeenten niet blijven hangen. Pas op het moment dat men te maken kreeg met een tekort, een meerjarig tekort of het feit dat men niet meer een IAU mocht aanvragen - omdat men al drie keer een IAU had gekregen - ging men zich verdiepen in de MAU. De meeste gemeenten kenden de IAU wel. De afgelopen twee jaar zijn gemeenten op de hoogte gesteld via voorlichtingsbijeenkomsten van Divosa of de VNG.

Vrijwel alle gemeenten die we hebben gesproken voor het onderzoek vinden de MAU een ingewikkelde regeling. Dat geldt met name voor de gemeenten die voor het eerst in 2011 een aanvraag voor de MAU deden. Ook landelijke partijen beamen de ingewikkeldheid van de MAU en de onduidelijkheid over de verwevenheid van de IAU en de MAU.

Verder is er verwarring over de relatie tussen de IAU en de MAU. De box hieronder illustreert de verwarring. De samenhang tussen beide regelingen is in veel gemeenten niet altijd duidelijk. Wanneer moet er nou een MAU worden aangevraagd en wanneer een IAU?

Relatie tussen de MAU en de IAU

Het Besluit WWB 2007 bepaalt dat een (middel)grote gemeente een MAU mag aanvragen in jaar T als haar tekorten in de drie jaren T-3, T-2, T-1 boven de vereiste drempel lagen (2,5% plus de eventuele opslag). Deze MAU heeft dan betrekking op de tekorten in de jaren T, T+1 en T+2. Als het tekort in T-3, T-2 en/of T-1 hoger dan 10% was, kan ze over die jaren om een IAU verzoeken.

Enkele gemeenten interpreteerden de afbakening tussen IAU en MAU onjuist. Ze meenden ten onrechte dat het aantal *verzoeken* relevant was en niet het aantal tekortjaren. "Wij hadden nooit een beroep op IAU gedaan, en nu moesten we toch meteen dat zware MAU-regime ondergaan." Dat klopt, want de regeling heeft het over tekortjaren, niet over het aantal aanvragen.

Gemeenten uiten ook kritiek op het feit dat ze een MAU-verzoek moeten doen terwijl hen uit de informele contacten daar omheen duidelijk wordt dat ze bij voorbaat weinig tot geen kans maken op toekenning, ook al voldoen ze aan criteria die hen dwingen een MAU aan te vragen. In hun geval is de MAU dus een omslachtige omweg om een IAU te mogen aanvragen.

3.2 De procedure van aanvraag en vaststelling MAU

Aanvraagprocedure door gemeente

De aanvraagprocedure begint met een verzoek van de gemeente. De gemeente moet uiterlijk op 31 maart van het jaar T een verzoek indienen bij de toetsingscommissie (TC), volgende op drie jaren waarin zij een tekort had boven de relevante drempel. De aanvraag kent een aantal inhoudelijke en procedurele voorwaarden, waaronder tijdige indiening; na 31 maart ontvangen verzoeken worden niet in behandeling genomen.

Na (tijdige) ontvangst van het verzoek voert de TC een zogenaamde pre-toets uit, waarin zij nagaat of de aanvraag aan de inhoudelijke en procedurele voorwaarden voldoet.

Voorwaarden voor de MAU

De voornaamste financiële voorwaarden voor toelating tot de procedure en de verdere afwikkeling zijn:

- 1 De tekorten in elk van de jaren T-3, T-2 en T-1 zijn groter dan 2,5% plus een bij ministeriële regeling vastgesteld percentage; dit percentage is 4,3% voor 2009 en 4,2% voor 2010 en 2011.

Bezien vanuit jaar T vormen de jaren T-3 t/m T-1 de "referteperiode". De percentages waarboven de tekorten van de (verschuivende) jaren van de referteperiode moeten liggen, zijn weergegeven in tabel 3.1:¹

Tabel 3.1 Vereiste voor minimale tekorten in referteperiode om voor MAU in aanmerking te kunnen komen

2006	2,5%
2007	2,5%
2008	2,5%
2009	2,5% + 4,3% = 6,8%
2010	2,5% + 4,2% = 6,7%
2011	2,5% + 4,2% = 6,7%
2012	2,5%

Bij deze inhoudelijke voorwaarde past nog een kanttekening. De MAU-regeling is gemaakt voor gemeenten die *gedurende de hele referteperiode* deels of geheel onder het objectieve verdeelmodel vallen. In beginsel zijn dat middelgrote en grote gemeenten. Een in jaar T (middel)grote gemeente echter die gedurende de referteperiode door herindeling is ontstaan uit kleine gemeenten (die vóór herindeling niet onder het objectief model vielen) kan nog geen aanspraak maken op MAU. Zij is op de IAU aangewezen.

¹ Strikte toepassing van dit schema zou betekenen dat gemeenten die een MAU voor 2010 t/m 2012 aanvragen en die dus 2007 t/m 2009 als referteperiode hebben, tekorten van minstens 2,5%, 2,5% respectievelijk 6,8% zouden moeten hebben. Dat is echter niet het geval. De reden is gelegen in het tijdstip waarop de opslagen bovenop het basispercentage van 2,5% zijn bekend gemaakt. Dat tijdstip lag na 31 maart 2010 zodat gemeenten ten tijde van het voorbereiden van hun aanvraag niet van die opslagen op de hoogte konden zijn. I.v.m. gewekte verwachtingen zijn de opslagen daarom voor deze gemeenten niet van toepassing. Dat in 2009-2011 een opslag geldt, heeft te maken met de afspraak dat gedurende de looptijd van het bestuursakkoord "Samen aan de slag" het macrobudget alleen wordt aangepast voor de gevolgen van veranderingen in de conjunctuur indien een bandbreedte van 12.500 uitkeringen wordt overschreden).

Gemeentegrootte

Een gemeente verzocht in 2010 om een IAU en kreeg te horen dat dat niet mocht omdat ze in 2007-2009 een meerjarig tekort had en in alle drie jaren onder het objectief model viel. Dat was echter niet juist. "Wij hebben ongeveer 29.500 inwoners en in 2007 was de grens tussen klein en middelgroot nog 30.000. Dus vielen we in 2007 onder het historisch model en was het om die reden niet toegestaan een MAU aan te vragen." De TC zag haar vergissing in en nam het IAU-verzoek alsnog in behandeling.

- 2 Uit bijgevoegde gemeentelijke stukken moet aannemelijk worden dat dit tekort ook in jaren T, T+1 en T+2 zal bestaan, dat het vooral door een verdeelstoornis komt en dat de gemeente maatregelen heeft genomen om het tekort terug te dringen.

Problemen bij het verzoek

Het doen van een verzoek is voor gemeenten niet eenvoudig. Een gemeente kreeg alle bescheiden terug omdat het verzoek onvoldoende was onderbouwd. Het beleid moest SMART¹ worden gemaakt en dat moest terugkomen in de stukken.

De voornaamste procedurele eisen zijn:

- 3 Het verzoek dient uiterlijk op 31 maart van jaar T te zijn ontvangen.

Problemen met de termijn van indienen

De uiterste datum van 31 maart van het jaar T is voor gemeenten heel lastig. Die periode van het jaar is heel druk vanwege het opstellen van de jaarrekening. Verder moet de Raad instemmen en dat kost in de meeste gemeenten een week of vier tot zes, dat betekent dat de aanvraag al een aantal weken voor 31 maart gereed moet zijn om de raad volledig te informeren. Verder zijn gemeenten soms te laat met hun aanvraag voor de MAU omdat ze van de datum van de IAU uitgaan (en dat is 31 juli).

- 4 De gemeenteraad moet instemmen met het verzoek; het betreffende raadsbesluit moet als bijlage worden meegezonden.
- 5 Het verzoek moet worden ingediend via het digitaal verantwoordingssysteem (DVS) van het ministerie.

Problemen met het digitale verantwoordingssysteem

Bij een gemeente was indienen van het verzoek via het digitale verantwoordingssysteem lastig. De feitelijke aanvraag doet de ISD, die vervolgens de deelnemende gemeenten 'digitaal op één lijn' moet krijgen. Op het laatste moment is dat gelukt.

Een gemeente vond het een beetje vreemd dat het aanvraagformulier voor de MAU 2012/2014 pas op 12 maart 2012 op DVS te vinden was. Van de site van de TC was het formulier gelukkig al iets eerder te downloaden, namelijk op 22 februari 2012.

Beoordeling deskundige m.b.t. verdeelmodel na pre-toets

Als uit een pre-toets door de TC blijkt dat een gemeente aan de voorwaarden voor toelating tot de procedure voldoet, volgt de eigenlijke beoordeling. Daarin komen dezelfde elementen voor als in de IAU-procedure voor de grote gemeenten: zowel de sociaal-economische situatie, als het geformuleerde beleid en de feitelijke uitvoering, vormen onderwerp van onderzoek. Een wezenlijk verschil is dat het onderzoek veel diepgaander is, wat voor de

¹ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

hand ligt gezien het meerjarige karakter van de steun en het lagere toelatingspercentage. Terwijl bij de IAU alleen op een beperkte wijze naar de arbeidsmarkt wordt gekeken (zie 2.1, voorwaarden IAU), komen in het onderzoek naar een eventuele verdeelstoornis alle aspecten aan de orde die in het objectieve verdeelmodel een rol spelen, alsook de mogelijke verklaringen die de gemeente zelf voor de verdeelstoornis aanvoert.

Benodigde expertise

Een van de gemeenten zei dat indienen van een MAU-verzoek met name voor kleinere gemeenten problematisch is. Grotere gemeenten beschikken intern over de expertise die nodig is voor de aanvraag. Het is de vraag of kleine gemeenten deze financiële expertise hebben. Zij zijn sneller aangewezen op de inhuur van externe expertise. Dit heeft ook een risico. Als het verzoek niet wordt gehonoreerd, blijven deze gemeenten met een tekort zitten en hebben ze geld uitgegeven aan het aanvraagproces. Een andere gemeente: "Het lijkt alsof de aanvraagprocedure expres zo ingewikkeld is gemaakt zodat een gemeente er snel vanaf ziet. Dat lijkt bijna een bewuste keuze van het ministerie."

Weer andere gemeenten wezen erop dat het gros van de gemeenten niet de econometrische kennis in huis hebben fouten in het objectieve verdeelmodel aan te tonen. Dat dwingt tot inhuur van gespecialiseerde bureaus. Alle gemeenten die wij spraken hadden goede ervaringen met zulke bureaus (die veelal het hele proces bewaakten) en zij soms al kenden vanuit de periode dat alleen de IAU bestond.

Hoe verder na MAU 2009-2011?

Een gemeente merkt op dat zij al jaren een "IAU-klant" was voor de MAU in 2009 werd ingevoerd. Het hielp in die zin bij het MAU-verzoek dat er al vele en goede contacten waren. Dat betekent ook dat het ministerie "alles van ons weet". Men hoopt dan ook op een lichtere procedure voor een vervolg op de MAU. "We zouden niet weten wat we nog aan nieuwe argumenten moesten verzinnen – het ministerie weet alles al."

Overigens is deze gemeente wat betreft 2012 'op haar wenken' bediend. In een brief heeft de staatssecretaris van SZW aan de gemeenten die in 2009-2011 een MAU ontvingen laten weten dat deze in 2012 wordt gecontinueerd, waarbij een lichtere procedure zal gelden als sprake is van een tekort dat geheel met een verdeelstoornis samenhangt.

Onderzoek door Inspectie SZW in opdracht van de TC

Nadat de gemeente de aanvraag heeft verzonden en de TC de pre-toets heeft uitgevoerd volgt onderzoek in opdracht van de TC door Inspectie SZW. Het betreft ten eerste een onderzoek naar het verdeelmodel door een deskundige (tot nu steeds Ape t.b.v. Inspectie SZW en TC). Dat onderzoek vormt input voor een tweede onderzoek naar het beleid en de uitvoering, verricht door de Inspectie SZW.

Het door Inspectie SZW uit te voeren onderzoek geschiedt op basis van de volgende uitgangspunten¹:

- het verdeelmodel is weliswaar niet perfect maar werkt wel goed;
- tekorten die niet verklaarbaar zijn vanwege een verdeelstoornis, zijn door de gemeente beïnvloedbaar via beleid en uitvoering.

¹ Bron website toetsingscommissie WWB.

De Inspectie SZW zal op grond van het gehele onderzoek concluderen dat het tekort:

- (nagenoeg) geheel wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis of
- deels wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis en deels door het gemeentelijk beleid en de uitvoering ervan of
- (nagenoeg) geheel wordt veroorzaakt door het gemeentelijk beleid en de uitvoering ervan.

Indien de TC de conclusies van de Inspectie overneemt, zal zij in het eerste geval de gemeentelijke bijdrage op 2,5%(punt) van het tekort stellen, in het tweede op 5%(punt) van het tekort en in het laatste op 7,5%(punt).

Gezien het rapport van Inspectie SZW¹ en de bestuurlijke reactie hierop van de gemeente geeft de TC een zwaarwegend advies aan de minister, die vervolgens een besluit neemt. Over het algemeen besluit de minister conform het advies van de TC.²

3.3 Vaststellen mate van verdeelstoornis in 2009

Het eerste onderzoek na de pre-toets is het onderzoek naar het verdeelmodel en de verdeelstoornis door een deskundige. Daarna volgt het onderzoek door de Inspectie SZW. De wijze van berekening in 2009 en later zijn anders. In paragraaf 3.3 beschrijven we de methode van 2009. In paragraaf 3.4 behandelen we de wijze waarop het nu gebeurt.

Voor de acht gemeenten die vóór 1 april 2009 een meerjarige uitkering voor 2009/2011 aan hebben gevraagd op grond van onder andere tekorten in 2006/2008, werd de volgende methode gehanteerd.

Vaststelling verdeelstoornis

Ten eerste deed bureau Ape een onderzoek naar de vraag of er van een verdeelstoornis sprake was. Dat gebeurt via econometrische berekeningen. Er worden drie alternatieve verdeelmodellen ontwikkeld met daarin deels andere factoren dan in het bestaande verdeelmodel. Die 'andere' factoren kennen twee bronnen:

- a) eerder onderzoek door Ape en anderen naar factoren die de kosten van de bijstandsverlening beïnvloeden en
- b) factoren die de gemeenten aandroegen die een MAU-verzoek deden in hun motivering van dit MAU-verzoek.

Als een factor in ten minste een van de drie alternatieve modellen statistisch significant is, wordt hij geaccepteerd als potentiële bron van een verdeelstoornis. Vervolgens wordt voor elke MAU-gemeente afzonderlijk berekend wat dat in haar specifieke geval betekend, dat hangt namelijk af van haar scores op de betreffende factoren.

We gaan nu nader in op twee technische aspecten van dit onderzoek, omdat ze naar voren kwamen in interviews en ze een rol spelen in de conclusie die wij als onderzoekers daaraan verbinden.

¹ Inspectie SZW stuurt het rapport aan de gemeente voor hoor en wederhoor. Er komt dan een bestuurlijke reactie van de gemeente. Het rapport van Inspectie SZW en de bestuurlijke reactie van de gemeente samen (vaak in 1 rapport gegoten) noemen wij hier gemakshalve even het rapport Inspectie SZW.

² Er is een *hardheidsclausule* op grond waarvan de minister kan besluiten een gemeente toch een MAU te geven, zelfs als haar feitelijk tekort onder de drempels voor eigen bijdrage ligt. Tot nu toe is de clausule niet toegepast. De minister kan afwijken van de regels over de hoogte en duur van de MAU.

Exacte omvang van verdeelstoornis

Het eerste aspect betreft de precisie van de conclusie die Ape trekt. Een representatieve formulering waarin die conclusies worden gegoten ontleen we aan een van de rapporten die in 2011 werden opgesteld; vergelijkbare formuleringen zijn ook uit de rapporten van 2009 te halen.

“Uit het onderzoek met de simulatiemodellen blijkt dat gemiddeld 11,9% van het herverdeeeffect van X toe te schrijven is aan verdeelstoornissen. Na correctie voor deze stoornissen resteert er voor X een herverdeeeffect van -0,1% (gemiddeld voor de jaren 2008-2010). Dit betekent dat - uitgedrukt in percentages van de uitgaven - het gemeentelijk beleid en de uitvoering in de gemeente X naar schatting even effectief is als gemiddeld in vergelijkbare gemeenten. Het ongecorrigeerde herverdeeeffect duidt juist op een veel minder effectieve uitvoering van -12,0% (gemiddeld over de jaren 2008-2010).”

Dat zijn vrij precieze uitspraken. Weliswaar wordt de precisie gerelativeerd met de woorden “schatting” en “duidt”, maar het percentage met een cijfer achter de komma maakt toch een behoorlijk exacte indruk. Bestudering van de betreffende rapporten en navraag daarover bij Ape leidt tot een ander beeld. Uit de econometrische schatting van drie alternatieve verdeelmodellen waarmee wordt nagegaan of er factoren zijn die de gemeentelijke kosten beïnvloeden terwijl ze niet in het vigerende objectieve verdeelmodel zijn opgenomen, komen per MAU-gemeente drie “puntschattingen”. Met andere woorden: drie uitkomsten met een zekere bandbreedte. (Een dergelijke bandbreedte is overigens gebruikelijk in econometrisch en statistisch onderzoek.) In de presentatie, waarvan hierboven een voorbeeld is geciteerd, worden die drie uitkomsten ingedikt tot een enkel getal, d.w.z. een percentage met een decimaal achter de komma.

SZW heeft onderkend dat over de grootte van verdeelstoornissen geen exacte uitspraken te doen zijn. Daarom is in de Handleiding MAU en op de site van de Toetsingscommissie WWB opgenomen dat, ter compensatie van onzekerheden, de Inspectie SZW een positieve beoordelingsmarge van 5% hanteert. Het is voor ons als onderzoekers onduidelijk of die compensatie in verhouding staat tot de spreiding van de uitkomsten van het onderzoek naar de verdeelstoornissen.

Onderscheid tussen verdeelstoornis enerzijds en beleid en uitvoering anderzijds

Het tweede aspect heeft betrekking op het uitgangspunt van het ministerie dat een tekort die niet kan worden verklaard uit een verdeelstoornis, dus het gevolg van gemeentelijk beleid en uitvoering is. Van zijde van Ape wordt bevestigd wat wij concludeerden na bestudering van de betreffende rapporten. De methode staat wel toe te concluderen dat er een statistisch significant verband is tussen gemeentelijke tekorten (of overschotten) enerzijds en bepaalde sociale, economische of andere factoren anderzijds. De econometrische berekening van de mate waarin een verdeelstoornis optreedt, zegt echter weinig over de mate waarin de tekorten van de gemeente beïnvloedbaar zijn door gemeentelijk beleid en uitvoering.

Onderzoek gemeentelijk beleid en uitvoering

Nadat Ape zijn rapport over de verdeelstoornis heeft afgerond, doet de Inspectie SZW onderzoek naar gemeentelijk beleid en uitvoering. In beginsel gaat dat over dat deel van het tekort dat blijkbaar niet het gevolg van de verdeelstoornis was.

We zijn voor zeven MAU-gemeenten nagegaan hoe de bevindingen van Ape en de Inspectie zich tot elkaar verhouden. In vijf van de zeven gevallen lagen de conclusies van Ape en Inspectie SZW in elkaars verlengde. Bij twee gemeenten waren er verschillen. Bij de ene ge-

meente had Ape geconcludeerd dat het tekort grotendeels door een verdeelstoornis werd verklaard, de Inspectie meende dat het tekort door een combinatie van verdeelstoornis en beleid en uitvoering ontstond. De TC volgde de Inspectie.

Bij de andere gemeente kwam Ape tot de slotsom dat ongeveer de helft van het tekort met een stoornis in het verdeelmodel samenhangt, terwijl de Inspectie het aandeel van beleid en uitvoering maar gering achtte. De TC volgt de inspectie; na bezwaar van de gemeente volgde een herziening van het besluit dat inhoudelijk aansloot bij het oordeel van de Inspectie.

Berekening hoogte MAU

Tot slot werd de hoogte van de aanvullende uitkering berekend. Hoe dat precies gebeurde hing af van de vraag of het tekort nagenoeg geheel, deels of nagenoeg niet aan een verdeelstoornis was toe te schrijven. Ook werd – bij middelgrote gemeenten - meegewogen de mate waarin hun budget door het objectief verdeelmodel werd bepaald. De opeenvolgende stappen waren:

- Men berekende het gemiddelde tekort bedrag in 2006-2008.
- Hiervan werd de eigen bijdrage afgetrokken: 2,5% van het gemiddelde budget in 2006-2008 bij volledige verdeelstoornis, 5% bij gedeeltelijke verdeelstoornis en 7,5% als tekort geheel door eigen toedoen ontstond.
- Het resultaat hiervan werd vermenigvuldigd met het percentage van het objectieve verdeelmodel in het budget (zie 1.1.1 en bijlage 2 voor toelichting). Dat percentage ligt tussen 0% en 100%.
- Het voorgaande leverde een bedrag op dat een gemeente met een (nagenoeg) volledige verdeelstoornis volledig kreeg in elk van de drie jaren 2009, 2010 en 2011. Was daarentegen sprake van een gedeeltelijke verdeelstoornis dan werd dat bedrag afgebouwd. In 2009 kreeg de gemeente het volle bedrag, in 2010 5/6 deel ervan en in 2011 2/3 deel. Was er zelfs geheel geen verdeelstoornis, dan was de afbouw nog sneller: in 2010 de helft van 2009 en in 2011 een derde.

We geven een fictief rekenvoorbeeld van hoe de berekening op hoofdlijnen plaatsvond. Gemeente G had een gemiddeld tekort van €1.200.000 (laat dit 12% van het budget zijn). Men concludeerde dat er een gedeeltelijke verdeelstoornis was, zodat de eigen bijdrage 5% werd, dat is €500.000. De fictieve gemeente G telde in 2009 38.500 inwoners, zodat het objectieve aandeel in het totaal budget 90% was (zie bijlage 2).

De MAU2009 werd: $(€ 1.200.000 - € 500.000) \times 90\% = € 630.000$; in 2010 was de uitkering $€ 630.000 \times 5/6 = € 525.000$ en in 2011 tenslotte $€ 630.000 \times 2/3 = € 420.000$.

In 2010 is deze methode – o.a. na consultatie van de klankbordgroep MAU – met terugwerkende kracht gewijzigd. De zeven gemeenten die op dat moment een MAU ontvingen mochten eenmalig kiezen of ze de MAU volgens bovenstaande methode wilden ontvangen of volgens de nieuwe methode, die we hierna zullen beschrijven. De meeste gemeenten kozen voor de nieuwe methode.

Belang van econometrie

Een van de gemeenten zei: "Het belang van de econometrie is nu wel erg groot. Er wordt nu gedaan alsof alles objectief met een model vast te stellen is en dat het model voor 96% van de gemeenten goed werkt en slechts voor 4% niet. Maar zo zwart/wit is de werkelijkheid niet. Bij het beoordelen van de vraag of beleid en uitvoering op orde zijn, bestaan geen harde criteria. Wij hebben het idee dat de 'gunfactor' ook een rol speelt: het moet je als gemeente ook gegund worden door de partijen die de aanvraag beoordelen. Hier zit een element van onderhandeling in, omdat de kwantitatieve toets nooit 100% duidelijkheid geeft."

Een andere gemeente: "Uiteindelijk heb je als ISD 840 klanten, maar je krijgt maar geld voor 780 klanten. In wezen is het idee dan dat die 60 extra klanten je eigen schuld is, ondanks dat je daar weinig tot geen invloed op hebt. We kunnen zorgen voor minder klanten door het handhavingsbeleid strenger in te zetten, maar dan is de vraag of de kosten tegen de baten opwegen en dat heeft ook allerlei maatschappelijke gevolgen. Dat is steeds een afweging die we moeten maken."

Een derde gemeente zegt dat de uitgangspunten van het verdeelmodel onduidelijk zijn, waardoor het lijkt op een 'black-box', waar je als gemeente totaal geen invloed hebt op de uitkomst van het verdeelmodel. Vrijwel alle gemeenten zeggen dat ze niet kunnen beoordelen of de berekening van Ape klopt. Als Ape zegt dat het tekort voor een bepaald percentage wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis, dan is dat niet te controleren op correctheid.

Een landelijke partij brengt naar voren "Een technisch punt dat ons niet duidelijk is, is hoe de introductie in het verdeelmodel van erkende MAU-verdeelstoornissen zou doorwerken voor andere gemeenten. Stel dat blijkt dat de in het verdeelmodel ontbrekende factoren A, B en C tot een verdeelstoornis leiden en dat de MAU-aanvrager erbij gebaat is hiermee rekening te houden. Dat gegeven roept twee vragen op. Ten eerste wat de effecten voor andere gemeenten zijn; een verdeelmodel is immers een "zero sum game". Ten tweede schijnt het zo te zijn dat opname van nieuwe factoren (hier dus A, B en C) ook invloed heeft op de gewichten van de bestaande factoren. Dat is een soort tweede orde effect. Ook daarvan is onduidelijk hoe het doorwerkt voor andere gemeenten."

3.4 Vaststellen mate van verdeelstoornis na 2009

Ofschoon de algemene uitgangspunten ongewijzigd blijven, wijkt de methode om in 2011 de hoogte van de MAU te bepalen op onderdelen af van die in 2009. Een aanleiding voor de aanpassing is de economische crisis. Daardoor liep het beroep op de bijstand op. Betrokkenen vreesden dat een MAU die was gebaseerd op de gemiddeld tekorten in de drie jaren voorafgaande aan het MAU-verzoek lager of zelfs veel lager zouden zijn dan de feitelijke tekorten gedurende de MAU-periode. Om dezelfde reden is het landelijke plafond (€ 25 miljoen) voor een maximaal beroep op de MAU afgeschaft.¹

Hoewel dus de algemene uitgangspunten in 2011 niet anders zijn dan in 2009, worden ze in 2011 wel explicieter onder de aandacht gebracht. Elk rapport van de Inspectie bevat een voorwoord met de passage:

"Het door IWI uitgevoerde onderzoek is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

¹ Zie brief van 12 juli 201 van de minister van SZW aan de Tweede Kamer (referentienummer IVV/FB/2010/9592).

- het verdeelmodel, dat ten grondslag ligt aan het toegekende budget aan de gemeente, is weliswaar niet perfect maar werkt wel goed;
- tekorten die niet verklaarbaar zijn vanwege een verdeelstoornis, zijn door de gemeente beïnvloedbaar via beleid en uitvoering.”

De methode 2011

De uitvoeringspraktijk van 2009 en 2010 gaf aanleiding tot enkele wijzigingen, ook al had de TC de aanvragen van 2010 al in de pre-toets als onontvankelijk verklaard. Met betrekking tot een deel van die wijzigingen had de TC aanbevelingen gedaan in haar jaarverslag over 2009.¹

De praktijkervaringen en de bijbehorende aanpassingen van de methode zijn:

- Er waren middelgrote gemeenten met een meerjarig tekort dat voortvloeide uit het historische verdeelmodel. Bij deze gemeenten gaf het objectieve verdeelmodel een hoger budget dan het historische verdeelmodel gebaseerd op de uitgaven in jaar T-2. Zij hadden als het ware een voordelige verdeelstoornis. Tegelijk echter was hun cliëntenbestand van jaar op jaar zo sterk gestegen dat hun actuele uitgaven in jaar T veel hoger waren dan de historische (T-2) die hun actuele budget bepaalden (omdat ze middelgroot waren). Zulke gemeenten hadden dus geen verdeelstoornis en kwamen volgens de geldende regelgeving niet in aanmerking voor een MAU, maar ook niet voor een IAU. De vigerende regels luiden namelijk dat een gemeente met een meerjarig tekort niet voor een IAU in aanmerking kwam.

Oplissing: dit is opgelost door zulke gemeenten alsnog voor een IAU in aanmerking te laten komen. Via een verplichte omweg van de MAU kunnen deze gemeenten dus alsnog een IAU aanvragen. Overigens gelden de normale IAU voorwaarden, zoals het tekort van minimaal 10%.

- De lopende MAU-gemeenten (de zeven gemeenten aan wie in 2009 een MAU was toegekend voor 2009-2011) hadden een MAU gekregen op basis van de gemiddelde tekorten in 2006-2008. Bij een deel van hen liepen – mede door de omslag van de economische conjunctuur rond 2009 – de actuele tekorten in 2009 en 2010 zo sterk op, dat hun tekort ondanks de MAU steeg tot meer dan 10%. Deze gemeenten beklagden zich erover dat ze beter een IAU hadden kunnen aanvragen. De IAU gaat immers uit van de feitelijke tekorten en kent een maximale bijdrage van 10%. Het was in die zin wrang dat de MAU was ingesteld omdat men de IAU als ‘te zuinig’ had ervaren. Nu hadden ze een MAU gekregen, in de meeste gevallen hadden ze een gehele of gedeeltelijke verdeelstoornis, en toch waren ze slechter af dan met de IAU.

Oplissing: dit is opgelost door een vrij omvangrijke aanpassing van de methode. De in dit verband relevante onderdelen daarvan waren dat:

- *de MAU niet meer wordt gebaseerd op de gemiddelde tekorten in het verleden maar op de feitelijke tekorten in de MAU-periode en*
- *dat in alle gevallen de eigen bijdrage nooit meer dan 10% kan zijn.²*

¹ We doelen op de aanbeveling de regeling voor gemeenten aan te passen bij wie het historisch verdeelmodel voor meerjarige tekorten zorgt, zodat ze niet voor een MAU in aanmerking komen omdat die alleen verdeelstoornissen in het objectieve model honoreert. Zie TC, Jaarverslag 2009, blz. 14.

² Ook wanneer de MAU gebaseerd wordt op het feitelijk tekort is er, ondanks de lagere percentages eigen bijdrage, geen garantie dat de eigen bijdrage onder de 10% blijft. Middelgrote gemeenten ontvangen een MAU naar rato van het deel van hun budget dat objectief verdeeld wordt. Hun eigen bijdrage is daarmee bij onverkorte toepassing van de formules voor de hoogte van de MAU niet noodzakelijkerwijs kleiner dan 10%. Daarnaast wordt in de jaren 2009-2011 bij de berekening van de hoogte van de MAU rekening gehouden met de afspraak over de bandbreedte uit het bestuursakkoord “Samen aan de slag”.

- Niet direct verbonden aan een concrete ervaring was een derde aanpassing: het afschaffen van de afbouw van de MAU in het geval van een niet volledige verdeelstoornis. Aanvankelijk was gekozen voor een systeem waarin de hoogte van de uitkering los stond van de feitelijke realisaties en waarin de gemeente – via de afbouw van de beleidsmatige component in de MAU – geprikkeld werd de verbeteringen te realiseren. Bij de keuze om de uitkeringshoogte te bepalen aan de hand van de feitelijke realisaties past het niet om de uitkering af te bouwen op basis van fictieve realisaties. De afbouw is daarmee gewijzigd van expliciet naar impliciet, immers wanneer een gemeente zich verbetert, neemt het tekort af, en daarmee ook de hoogte van de MAU. De Inspectie toetst het verbeterplan op haalbaarheid en plausibiliteit. De TC beoordeelt de realisatie van het verbeterplan¹.
- Een laatste aanpassing van de methode betreft een vanuit de verdeelsystematiek volledig logische verandering, maar vormt voor een deel van MAU-gemeenten wel een verslechtering. Het voert ons diep in de techniek van die systematiek, omdat het heeft te maken met de “ex ante aftopping” die we in 1.1.1 bespraken (“grote gemeenten”, sub B). De verandering komt erop neer dat niet een theoretisch effect van de verdeelstoornis wordt berekend, maar een effect na praktische toepassing van alle kenmerken van de verdeelsystematiek. Dat betekent dat rekening gehouden wordt met het feit dat de effecten van een eventuele verdeelstoornis bij de berekening van het budget al ingeperkt zijn. We geven een voorbeeld. Neem een gemeente die volgens het objectieve model 20% minder krijgt dan haar historische budget. Door de procedure van “aftopping” wordt de achteruitgang gemaximeerd tot 7,5%. Stel nu dat voor deze gemeente een verdeelstoornis in het objectieve model van 11% wordt bepaald. In het gecorrigeerde objectieve model is het nadeel ten opzichte van het historisch budget dus 9%; dit percentage wordt echter eveneens ‘afgetopt’, zodat een nadeel van 7% resteert.
Door de aftopping is de praktische invloed van de verdeelstoornis in dit voorbeeld dus heel beperkt. Er zijn natuurlijk ook andere voorbeelden te geven. In de praktijk echter betekent deze aanpassing van de methode dat het effect van een verdeelstoornis vaak zal worden ‘afgevlakt’.

De MAU procedure is dus behoorlijk aangepast sinds 2009. Op dit moment wordt gewerkt met de hierboven geschetste uitgangspunten.

Tijdens het schrijven van dit rapport (eind maart 2012) is nog niet voor alle gemeenten die in 2011 MAU hebben aangevraagd bekend of ze een MAU toegekend krijgen en wat het bedrag is dat ze zullen ontvangen. Gemeenten vinden deze periode van onzekerheid over het definitieve uitsluitel te lang duren.

3.5 Beschikking MAU en daarna

Besluit van de minister

Na de aanvraag van een MAU, het onderzoek van Ape dat in opdracht van de Inspectie SZW wordt uitgevoerd over de aanwezigheid van een verdeelstoornis in de gemeente en het oordeel van Inspectie SZW over het beleid en de uitvoering in de gemeente heeft de gemeente de mogelijkheid te reageren op het rapport van de Inspectie. Daarna volgt er een

¹ Met ingang van het jaar 2012 beoordeelt de Inspectie de beoordeling van de realisatie van het verbeterplan op verzoek van de TC.

advies van de TC. De TC adviseert aan de minister over het toekennen van de MAU en de hoogte van de eigen bijdrage. Over het algemeen volgt de TC de rapportage van de Inspectie SZW.

De minister besluit vervolgens formeel via een beschikking over de toekenning van de MAU en de hoogte van de eigen bijdrage. In de beschikking staat een berekening van de definitieve hoogte van de MAU. Analoog aan de regeling met betrekking tot de incidentele aanvullende uitkering, is sprake van een "zwaarwegende advisering" door de Toetsingscommissie WWB. Dat wil zeggen dat haar adviezen formeel niet bindend zijn maar dat de minister van SZW daarvan slechts met redenen omkleed (in positieve of negatieve zin) kan afwijken.

Bezwaar en beroep

Deze beslissing van de minister is vatbaar voor bezwaar en beroep. Indien de minister van SZW het MAU-verzoek honoreert, zullen er verschillende beschikkingen volgen.

De eerste beschikking op het verzoek heeft betrekking op de vaststelling dat de gemeente (mede) als gevolg van een verdeelstoornis te maken heeft met een meerjarig tekort, en om die reden aanspraak kan maken op een MAU. In deze fase-1 beschikking wordt tevens vastgesteld:

- op welke periode de toekenning betrekking heeft;
- welk percentage eigen bijdrage van toepassing is;
- aan welke verplichtingen de gemeente zich heeft te houden.

Omdat de hoogte van de MAU aansluit bij het feitelijk tekort, en dat tekort pas na afloop van het betreffende kalenderjaar bekend is, geeft de toekenningsbeschikking geen uitsluitend over de feitelijke hoogte van de MAU.

In een drietal fase-2 beschikkingen wordt uitsluitend beslist over de hoogte van de MAU van elk van de drie delen van de MAU. De minister van SZW neemt die beslissingen in beginsel binnen zes weken na 15 juli van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarop het desbetreffende deel betrekking heeft. Heeft de gemeente haar sisa-verantwoording niet tijdig (d.w.z. uiterlijk 15 juli) ingediend bij de minister van BZK, dan neemt de minister van SZW zijn fase-2 beslissing binnen zes weken na indiening van de sisa-verantwoording.

Na de beschikking van de minister is door drie gemeenten die MAU hebben aangevraagd over de periode 2009-2011 bezwaar aangetekend tegen de beslissing. Bij twee van deze drie gemeenten is het bezwaar grotendeels of geheel ongegrond verklaard. Deze beide gemeenten zijn in beroep gegaan. Deze beroepsprocedure loopt nu nog bij de rechtbank. Bij de derde gemeente is naar aanleiding van het bezwaar de hoogte van de eigen bijdrage verlaagd van 5% naar 2,5%.

De gemeenten die in bezwaar en beroep zijn gegaan hebben het gevoel dat ze benadeeld zijn door de MAU (een IAU had hen met minder moeite evenveel geld opgeleverd) en bovendien liggen de gemeenten dicht bij elkaar in de buurt, zeggen ze te maken te hebben met een vergelijkbare arbeidsmarktsituatie en zijn er veel onderlinge contacten. Het voelt dan oneerlijk wanneer de ene gemeente 2,5% eigen bijdrage heeft en de andere gemeente 5%.

3.6 Conclusies over input en uitvoering

Bekendheid van de MAU

De MAU werd in februari 2009 vastgesteld en gepubliceerd in Staatsblad 115. Eind 2008 werden gemeenten over de MAU geïnformeerd via informatie op het Gemeenteloket en de verzamelbrieven van SZW. Ook is er een website van de TC met uitgebreide informatie over de MAU voor gemeenten. Gemeenten die te maken hadden met een meerjarig tekort op het budget namen deze informatie goed tot zich en bezochten over het algemeen de door de TC georganiseerde bijeenkomst.

Gemeenten die in 2009 en de jaren ervoor minder vaak geconfronteerd waren met een tekort kregen uiteraard de informatie die de andere gemeenten kregen ook en konden ook de voorlichtingsbijeenkomst bezoeken. Dit deden zij echter niet omdat zij op dat moment geen tekort hadden. Pas op het moment dat deze gemeenten te maken kregen met een tekort, een meerjarig tekort of het feit dat zij geen IAU meer mochten aanvragen, ging men zich verdiepen in de MAU. De meeste gemeenten kenden de IAU wel. De afgelopen twee jaar zijn gemeenten op de hoogte gesteld via voorlichtingsbijeenkomsten van Divosa of de VNG.

Aanvraag MAU

Bij veel gemeenten was er onduidelijkheid over diverse aspecten van de aanvraagprocedure. Dat kwam door de MAU-regeling zelf die men als ingewikkeld ervaart en door de samenloop met de IAU. Sommigen die vertrouwd waren met het IAU-verzoek dachten dat de uiterste ontvangstdatums van IAU (31 juli) en MAU gelijk zijn terwijl de laatste feitelijk vier maanden eerder valt. Gemeenten die in 2009 al te maken hadden met tekorten hebben zich beter laten informeren over de MAU dan gemeenten die pas later met tekorten en meerjarige tekorten werden geconfronteerd.

Het komt voor dat gemeenten wel in aanmerking komen voor een MAU, maar toch geen aanvraag doen. Hier is een aantal redenen voor. De reden hiervoor die uit de kwantitatieve analyse naar voren kwam is dat de 'niet-aanvragers' tekorten hebben die slechts weinig boven de vereiste drempels liggen en/of tekorten die in euro's per huishouden vrij laag zijn. Dat kan men zo interpreteren dat deze gemeenten de mogelijke opbrengsten niet vinden opwegen tegen de kosten van de aanvraag.

Uit de interviews kwamen vier oorzaken naar voren:

- Ten eerste de verhouding tussen kosten en opbrengsten, wat in het verlengde van de kwantitatieve analyse ligt.
- Ten tweede het niet kennen van de uiterste ontvangstdatum.
- Ten derde onjuiste gegevens over en/of een verkeerde interpretatie van de eigen gegevens over het tekort.
- Ten vierde waren er gemeenten die voor een IAU in aanmerking dachten te komen en dáárom geen MAU aanvroegen. Toen ze hun vergissing ontdekten of er door de TC op werden gewezen, was het te laat om nog een MAU aan te vragen.

De opstellers van dit rapport zijn van mening dat de MAU regeling redelijk ingewikkeld is. Daar staat tegenover dat gemeenten die zich inspinnen de regeling te begrijpen, er wel uit moeten komen. De keuze voor de MAU als zijnde een groeiemodel brengt met zich mee dat zich regelmatig veranderingen voordoen in de regelingen. Een voordeel voor gemeenten hiervan is dat zij invloed kunnen uitoefenen op de MAU. Een mogelijk nadeel voor gemeenten is dat zij zich ook actief moeten (blijven) verdiepen in de regeling. Ondanks dat dit iets is dat gemeentelijke medewerkers naast hun dagelijkse werkzaamheden moeten doen, mag van hen wel verwacht worden dat zij de nodige inspanningen doen om de regeling te kunnen doorgronden.

Vaststellen van de oorzaken van het tekort

Het is moeilijk te beoordelen in hoeverre een tekort wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis. Weliswaar doet bureau Ape een vrij precieze uitspraak over de invloed van de door haar berekende verdeelstoornis op het tekort, maar de wijze waarop dit getal tot stand komt is voor gemeenten en andere buitenstaanders niet te volgen.

Daar komt bij dat de methode om de zaken te berekenen is bijgesteld tussen 2009 en 2011 in die zin dat de effecten van "ex ante aftopping" vanaf 2011 worden meegewogen. Hoe dit gebeurt, is voor gemeenten en andere buitenstaanders evenmin te achterhalen.

Verder is er bij veel gemeenten onvrede over het uitgangspunt dat de TC hanteert. Deze gaan ervan uit dat tekorten die niet verklaarbaar zijn vanwege een verdeelstoornis, door de gemeente beïnvloedbaar zijn via beleid en uitvoering. Gemeenten noemen dit een 'omgekeerde' bewijslast en zeggen dat het in de praktijk niet zo werkt. De gemeenten hebben er alle belang bij het aantal uitkeringsgerechtigden zo laag mogelijk te houden. Ook wanneer beleid en uitvoering perfect op orde zijn, is het niet gegarandeerd dat de gemeente geen tekorten heeft, de conjunctuur bijvoorbeeld of de bemiddelbaarheid van cliënten heeft ook invloed op het aantal bijstandsgerechtigden.

Zoals we in 3.3 aangaven, sluiten de conclusies van Ape en de Inspectie in vijf van zeven onderzochte gevallen op elkaar aan.

De opstellers van dit rapport zijn van mening dat hier bestuurlijke en impliciet of expliciet gehanteerde methodische uitgangspunten door elkaar lopen.

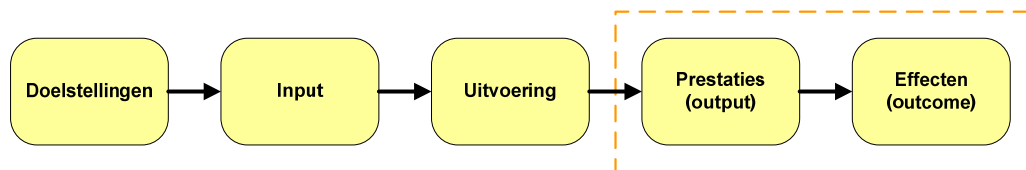
Een bestuurlijk uitgangspunt in de trant van "het verdeelmodel is goed en slechts bij wijze van hardheidsclausule kan daarvan worden afgeweken" is begrijpelijk en alleszins verdedigbaar. Het 'einde is zoek' als men jaarlijks € 4 miljard zou verdelen en erbij zou vertellen dat de verdeling ervan arbitrair en voor elke verandering vatbaar is. Het bestuurlijk uitgangspunt dat het verdeelmodel in beginsel goed is, achten wij dus correct.

Met de methodische uitgangspunten zoals ze worden verwoord en getalsmatig verwerkt in de rapporten die we bestudeerden ligt dat anders. In de rapporten over de mate waarin er sprake is van een verdeelstoornis wordt één uitkomst gepresenteerd, terwijl de methode feitelijk tot drie uitkomsten leidt, elk met enige bandbreedte. De presentatie suggereert een precisie over de omvang van de verdeelstoornis die niet uit de onderzoeksmethode voortvloeit.

De wijze van onderscheid maken tussen niet beïnvloedbaar, dus veroorzaakt door een verdeelstoornis, en beïnvloedbaar door beleid en uitvoering is daarmee minder eenduidig dan de presentatie van de verdeelstoornissen suggereert.

SZW heeft onderkend dat over de grootte van verdeelstoornissen geen exacte uitspraken te doen zijn. Daarom is in de Handleiding MAU en op de site van de Toetsingscommissie WWB opgenomen dat, ter compensatie van onzekerheden, de Inspectie SZW een positieve beoordelingsmarge van 5% hanteert. Het is voor ons als onderzoekers onduidelijk of die compensatie in verhouding staat tot de spreiding van de uitkomsten van het onderzoek naar de verdeelstoornissen.

4 Effecten en outcome



In dit hoofdstuk behandelen we de effecten van de MAU-regeling. De eerste paragraaf lijkt op 2.1 over de IAU. Daarin plaatsen we de MAU in de bredere context van het verdeelmodel, waarvoor hij het derde vangnet vormt. In 4.2 gaan we in op de financiële effecten van de regeling voor gemeenten die een MAU aanvroegen en al dan niet kregen. De gevolgen van de MAU op de uitvoering van de bijstandsverlening komen in 4.3 aan de orde. We sluiten af met 4.4 betreffende conclusies over effecten en outcome.

4.1 Resultaten MAU in context van verdeling

Onderstaande tabel laat enkele van de resultaten van de MAU-regeling zien.

Tabel 4.1 Resultaten van de MAU-regeling

	2009	2010	2011	2012
1. Aantal mogelijke verzoeken	17	18	34	47****)
2. Aantal feitelijke verzoeken	8	5	25	34****)
3. Aantal toekenningen	7	0	9*)	nb
4.a MAU-toekenningen over 2009/2011	€ 26,3 mln.	€ 33,7 mln.	€ 31,4 mln.**)	nb
4.a MAU-toekenningen over 2011/2013			€ 11,8 mln.***)	nb
4. Totaal lopende MAU-gemeenten (4.a + 4.b)	€ 26,3 mln.	€ 33,7 mln.	€ 43,2 mln.	nb
<i>Idem in % macro-budget</i>	0,7%	0,8%	1,1%	nb
5. Macro-tekort (-) of overschot (+) in % van macro-budget ¹	-2,8%	-9,1%	-17,0%	nb

nb = bij het afsluiten van dit onderzoek nog niet bekend; financiële gegevens hangen af van resultaten 2012, dus pas in 2013 bekend.

*) Bij het afsluiten van dit onderzoek over de 25 verzoeken bekend dat: 9 waren toegekend, 14 waren afgewezen en dat over 2 nog geen beslissing was genomen.

**) Dit betreft schatting op basis van voorlopige rekeningcijfers 2012; in juli 2013 zullen de definitieve cijfers bekend zijn.

***) Dit betreft de 9 gemeenten waarvan bij het afsluiten van dit onderzoek bekend was dat hun verzoek was gehonoreerd. Zie ook **)

****) Schatting gebaseerd op voorlopige gegevens.

Ter toelichting bij deze tabel merken we het volgende op.

Ten eerste het aantal mogelijke verzoeken. Dat is het aantal gemeenten dat een meerjarig tekort heeft van minstens de vereiste percentages (zie tabel 3.1 in het vorige hoofdstuk) verminderd met twee categorieën, namelijk a) de 7 gemeenten die al een MAU ontvangen¹ en b) de gemeenten die een MAU aanvroegen en te horen kregen dat ze er niet in aanmerking komen.² (Het aantal in 2012 is een schatting.³)

Het aantal mogelijke verzoeken stijgt in lijn met het aantal mogelijke IAU aanvragen (zie 2.1). Anders dan bij de IAU wordt deze stijging amper beïnvloed door het ontstaan van een macro-tekort vanaf 2009. Een licht dempende werking op het aantal mogelijk MAU-aanvragen ging ook uit van de in paragraaf 2.1 genoemde verschuiving van budget van kleine naar grote gemeenten. Eveneens dempend werkt de tijdelijke verhoging van het minimaal vereiste tekort in 2009 tot en met 2011 (zie tabel 3.1). Een en ander betekent dat de stijging van het aantal mogelijke MAU-aanvragen het gevolg is van groter geworden verschillen tussen feitelijke kosten en het ontvangen budget.

Ten tweede het aantal feitelijke aanvragen. Dat stijgt, grofweg in lijn met het aantal mogelijke aanvragen. Opvallend is het verschil tussen "mogelijk" en "feitelijk". Hoewel de aantallen te klein zijn voor harde statistische conclusies is er wel een patroon te zien waarvoor op zich een plausibele verklaring is. Dat patroon is dat de "niet-aanvragers" doorgaans lagere tekorten hebben – in procenten en/of in euro per inwoner – dan de "wel-aanvragers". Zulke gemeenten hebben vrij weinig voordeel van een MAU te verwachten. Het ligt dan voor de hand dat ze na de afweging tussen verwachte voordelen en verwachte nadelen (tijd en geld die een MAU-verzoek vergt) besluiten geen aanvraag te doen.

Ten derde het aantal gehonoreerde verzoeken. Zoals bij de tabel opgemerkt is, is nog niet over alle verzoeken een besluit genomen. Momenteel zijn er zeven gehonoreerd; samen met het aantal 'lopende' MAU-gemeenten (zeven gehonoreerde verzoeken uit 2009) geeft dat dus 14 toekenningen.

Ten vierde het bedrag van toegekende aanvragen en het beslag dat deze op het macrobudget doen. Hierover is om twee redenen niets te zeggen. A) omdat nog niet alle besluiten over 2011 zijn genomen en B) omdat de MAU op basis van feitelijke tekorten wordt berekend, dus pas in de loop van 2012 kan worden bepaald.

Ten vijfde de omvang van het macro-tekort. Zoals al gezegd verklaart de stijging ervan wel ruim de helft van de toename van IAU-aanvragen (en toekenningen) maar heeft het minder

¹ Deze zeven gemeenten ontvangen formeel in 2009-2011 een MAU, zodat ze in 2012 weer als "mogelijke aanvragen" zouden kunnen meetellen. I.v.m. het feit dat de evaluatie van de MAU nog niet is afgerond is besloten deze gemeenten in 2012 niet opnieuw een MAU-procedure te laten doorlopen maar hun MAU met een jaar te verlengen. Daardoor tellen ze ook in 2012 niet mee als "mogelijk aanvragen". Bron: Brief SZW, betreft Voortzetting MAU-uitkering over 2012, referentie: IV/FB/11/23027.

² Wellicht zijn er gemeenten die bezwaar aantekenen/in beroep gaan tegen dit besluit en dan alsnog een MAU ontvangen. Met die mogelijkheid hebben we geen rekening gehouden in deze cijferopstelling.

³ Dit aantal zou iets lager kunnen worden als blijkt dat sommige gemeenten in 2011 een tekort onder de drempel hebben, maar de kans daarop is klein gezien het ook in 2011 verwachte macrotekort.

invloed op de aantallen MAU. Wel is het denkbaar dat het tot en met 2011 oplopende macro-tekort het gemiddelde bedrag per MAU-gemeente vergroot.¹

4.2 Financieel effect MAU voor gemeenten

Doorgaans geldt dat gemeenten die de MAU toegewezen hebben gekregen blij zijn met de bijdrage en van mening zijn dat deze de inspanningen en kosten ruimschoots goed maken. Het is goed dat een dergelijk vangnet bestaat. Hoe goed een verdeelmodel ook werkt, een model is nooit fijnmazig genoeg om de werkelijkheid te vatten.

Gemeenten waarvoor geldt dat nog niet duidelijk is of hun verzoek is toegewezen, zijn niet altijd even enthousiast en geven aan dat er ook behoorlijk wat inspanningen gepleegd moeten worden voor het verzoek. Omdat het voor het oordeel nogal uitmaakt of men MAU toegekend heeft gekregen of niet, maken we in deze paragraaf een onderscheid tussen de aanvragende gemeenten uit 2009 die we gesproken hebben en de aanvragende gemeenten uit 2011 die nog niet gehoord hebben of de MAU wordt toegekend.

'2009-verzoeken'

Doorgaans zijn deze aanvragers tevreden over de MAU en het financieel effect ervan voor het geheel of gedeeltelijk afdekken van de tekorten. Men is zeker geholpen met de MAU. Zo geeft een gemeente aan dat de toekenning toereikend was om het hele tekort af te dekken van 2010 en voor een groot deel van 2011. Ook wordt door gemeenten genoemd dat de toekenning van de MAU meer zekerheid geeft "omdat je dan weet dat je voor drie jaar een extra bijdrage krijgt in plaats van voor slechts één jaar". Men is van mening dat het een goed instrument c.q. vangnet is.

Er wordt aangegeven dat het MAU-verzoek een zware procedure betreft die redelijk wat werk met zich meebrengt. Maar dat is ook goed: 'je moet er als gemeente niet te licht aan beginnen'. Er is ook een gemeente waarvoor geldt dat de MAU uiteindelijk niet meer op heeft geleverd dan de IAU. De gemeente schoot er financieel niet veel mee op.

'2011-verzoeken'

Los van of men de MAU toegekend krijgt, geven twee gemeenten op voorhand al aan dat het goed is dat de MAU er is, omdat het verdeelmodel niet voor alle gemeenten (optimaal) werkt. Het financiële effect is lastig aan te geven omdat men nog niet weet of het verzoek wordt gehonoreerd. Een gemeente geeft aan goede hoop te hebben op een positief besluit, maar geeft ook aan dat de teleurstelling heel groot zou zijn bij afwijzing. Een andere gemeente is van mening dat het wel heel veel werk is en vraagt zich af of het niet simpeler kan, zonder afbreuk te doen aan een rechtvaardige toekenning.

Er zijn twee gemeenten bij die een MAU verzoek doen om een IAU te krijgen². Zij bestempen de MAU dan ook als een noodzakelijk kwaad, omdat op voorhand bekend is dat de

¹ Het is gebruikelijk om de macro-overschotten en -tekorten te presenteren zonder daarin de nadien uitgekeerde IAU- en MAU bedragen te betrekken. Zo ook in tabel 4.1. Als men daar wel rekening mee houdt worden tekorten lager. Met betrekking tot 2010 beliepen de naderhand uitgekeerde IAU en MAU €110 miljoen, zodat het tekort – achter bezien – op 6,3% kwam. Omdat de IAU-bedragen voor 2011 nog niet bekend zijn kan deze som voor dat jaar nog niet worden gemaakt.

² Bij een meerjarig tekort zijn gemeenten met meer dan 25.000 inwoners immers verplicht een MAU aan te vragen. Als ze voor de MAU afgewezen worden, kunnen ze een IAU aanvragen.

kans op succes gering is en de aanvraag tijdrovend is. Een de andere gemeente voegt er aan toe dat het niet uit te leggen is aan de Raad dat men eerst een afwijzing voor de MAU moet hebben, voordat men een IAU kunt aanvragen. Als uiteindelijk een toekenning plaatsvindt van een IAU, dan zijn de inspanningen wel in verhouding tot wat het oplevert.

Aanpassingen MAU na 2009

Er zijn niet veel gemeenten die ervaring hebben met de aanpassingen van de MAU die naar aanleiding van de MAU procedures in 2009 zijn gedaan (zie paragraaf 3.4).

Door een gemeente wordt opgemerkt dat het voor hen voordeliger was de oude systematiek toe te passen en dat de keuze van de gemeente dus daarop viel. Zij zijn echter wel van mening dat het eerlijker is om te werken met het feitelijk tekort.

Een andere gemeente daarentegen had pech. Zij kozen in de overgangperiode voor toekenning van de MAU op basis van de voorspelde tekorten in plaats van op basis van feitelijke tekorten. Echter, het aantal cliënten nam sterk toe, waardoor het tekort groter werd. De gemeente had niet voorzien dat de aantallen zo zouden oplopen. Bij keuze voor het feitelijk tekort, was men financieel beter af geweest.

Tenslotte maken we een vergelijking tussen de MAU-gemeenten en de andere gemeenten, die we op hun beurt onderscheiden in gemeenten die een IAU kregen en gemeenten die om generlei aanvullende uitkering verzochten en/of kregen.

De 7 MAU-gemeenten hadden in 2009 – rekening houdend met de nadien ontvangen MAU – een (resterend) tekort van bijna 5%. Voor de 157 IAU-gemeenten was het na verrekening van de later gekregen aanvullende uitkering resterende tekort 10%.¹ Dat verschil komt voort uit het gegeven dat voor de MAU-gemeenten een volledige of gedeeltelijke verdeelstoornis was aangetoond waardoor het resterende tekort, met andere woorden de eigen bijdrage, lager was dan de vaste eigen bijdrage bij de IAU van 10%. De overige gemeenten hadden in 2009 gemiddeld geen tekort (0%); rond dat gemiddelde was er een aanzienlijke spreiding.

De gemiddelde tekortpercentages lagen in 2010 allemaal hoger, wat logisch is omdat het macro-tekort tussen 2009 en 2010 opliep van 2,8% naar 9,1% (de nadien uitgekeerde IAU en MAU niet meegerekend). In 2010 hadden de 7 MAU-gemeenten een (resterend) tekort van ruim 6%. Voor de 223 IAU-gemeenten bleef na verrekening van de later gekregen aanvullende uitkering en een tekort over van 10%.² De overige gemeenten kenden in 2010 gemiddeld een tekort van ruim 6%, dus vergelijkbaar met dat van de MAU-gemeenten. Rond dat gemiddelde was er een aanzienlijke spreiding.

Het aantal gemeenten dat vanwege een tekort in 2011 een IAU-verzoek zal indienen is nog niet bekend, het bedrag dat met de toekenningen gepaard zal gaan is dus ook nog onbekend. Volgens de voorlopige resultaten van 2011 zullen de inmiddels 16 MAU-gemeenten een resterend tekort hebben van 8%. Dat is minder dan het macro-tekort van – naar schatting – 17% in 2011. Hierbij kan worden opgemerkt dat veel van de gemeenten al lange tijd een tekort hebben, ook in de jaren dat er nog een klein macro-overschot was.

¹ Het aantal van 157 is gebaseerd op de gemeentelijke indeling van 2011. Het werkelijke aantal IAU-gemeenten in 2009 was 171. Het verschil van 14 ontstaat door gemeentelijke herindeling. Zie ook bijlage 3.

² Het aantal van 223 is gebaseerd op de gemeentelijke indeling van 2011. Het werkelijke aantal IAU-gemeenten in 2010 was 226. Het verschil van 3 ontstaat door gemeentelijke herindeling. Zie ook bijlage 3.

Effect MAU op uitvoering door gemeenten

De grote lijn is hier dat bijna iedereen vindt – ongeacht of men MAU kreeg of niet – dat het proces van aanvragen dwingt over het eigen beleid en de uitvoering daarvan na te denken en dat dit bijna altijd tot verbeteringen leidt. Echter, ook opvallend is dat gemeenten die de aanvraag in 2009 deden doorgaans van mening zijn dat het MAU verzoek / toekenning geen of nauwelijks invloed heeft gehad op beleid en uitvoering, omdat men al bezig was het beleid sterk onder de loep te nemen, terwijl de ‘2011-verzoeken’ veelal van mening zijn dat het MAU verzoek hen bewust maakte van de noodzaak het beleid onder de loep te nemen. Veelal waren ze zelf al wel aan het nadenken over een verbeterplan, maar gaf het MAU-verzoek het laatste zetje en/of zorgde voor een versnelling.

MAU-verzoek stimuleert zicht op eigen beleid en uitvoering

Een gemeente aan het woord: “we zijn indirect geholpen, doordat het MAU-verzoek ons nog eens extra bewust gemaakt heeft van hoe onze uitvoering in elkaar zit. We zijn ons, op basis van het businessplan 2012, bijna uitsluitend gaan richten op de uitstroom en doen dat ook op een andere manier. De instroombeperking was al goed voor elkaar, maar we zijn nu veel meer in persoonlijk contact getreden met werkgevers. We proberen hun vacatures te vervullen, maar proberen ook de vraag om te buigen, bijvoorbeeld door ‘job carving’. Dat betreft het splitsen van een vacature in delen die een specialist moet doen en relatief eenvoudige nevenwerkzaamheden die onze cliënten kunnen doen.”

Een andere invloed op het beleid rondom de WWB die het gevolg is van het MAU-verzoek is bijvoorbeeld dat een gemeente aangeeft bestaand beleid in het kader van de MAU SMART¹ gemaakt te hebben. Een andere gemeente geeft aan de eigen werkwijze te gaan aanpassen naar aanleiding van het MAU-verzoek. Overzichten die zij gemaakt hebben worden gebruikt om de eigen prestaties te monitoren: ‘als je extra geld wilt hebben moet je met de billen bloot. Dat is niet erg, dat is logisch en daar leer je zelf ook van’. Een belangrijke toegevoegde waarde van het MAU-verzoek, die een andere gemeente noemt, is dat je niet alleen bezig bent met je eigen werk / beleid, maar dat je je als gemeente ook vergelijkt met andere gemeenten en dat is heel leerzaam (benchmarking).

Klant in beeld en betrokkenheid Raad

Een van de gemeenten is naar aanleiding van het MAU-verzoek een nieuw project gestart, namelijk ‘Klant in beeld’. Hierbij gaat het zowel om de doelmatigheid als de rechtmatigheid. Het project is breder dan alleen WWB, maar betreft ook over schuldhulpverlening en andere producten (o.a. indelen van alle klanten op participatieladder). Het doel van het project is de instroom beperken. Dit is wel gelukt, maar niet in die mate als men zich had voorgenomen (doel: 50%). Een bijkomend positief effect van het MAU-verzoek is dat dit meer transparantie biedt over het beleid en deze transparantie ook gegeven kan worden richting de Raad. Doordat de Raad ook meer inzicht krijgt, gaat deze ook actiever na- en meedenken over toekomstig beleid.

Alhoewel de “2009-verzoeken” doorgaans aangeven dat het MAU verzoek en de toekenning weinig effect hebben gehad op hun beleid, bijvoorbeeld omdat het tekort vrijwel geheel veroorzaakt wordt door een verdeelstoornis of men al bezig was het beleid onder de loep te nemen, heeft het bij enkele van hen wel bijgedragen aan een verscherping in de uitvoering.

¹ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Enkele voorbeelden van dergelijke verscherpingen in de uitvoering betreffen:

- Jaarlijkse rapportages van de gemeente aan Inspectie SZW over de uitvoering van het verbeterplan leiden tot het scherper monitoren van het beleid.
- Zoeken naar oplossingen om de lasten omlaag te krijgen. Bijvoorbeeld de start van een verloningstraject in 2011. Dit betreft eigenlijk een voorloper op het nieuwe instrument van de loondispensatie binnen de Wet Werken naar Vermogen. Bijstandsccliënten gaan dan de uitkering uit en komen in dienst bij een werkgever.
- Sterkere inzet op werk boven uitkering (instroombeperking en uitstroombevordering) en het zoeken naar efficiency-verbetering, bijvoorbeeld door verschuiving van taken die door klantmanagers worden uitgevoerd, maar ook door een administrateur uit te voeren zijn.
- Meer inzet op fraudebestrijding en het terugvorderen van onterecht uitgekeerde uitkeringen.
- Sterkere focus op rechtmatigheid in de toekenning van WWB-uitkeringen. De MAU vergroot de urgentie. Wanneer de rechtmatigheid onvoldoende is, loopt de gemeente immers het risico de MAU te verliezen.

Prognoses WWB-I en sturing op budget

We hebben de gemeenten gevraagd of zij doorgaans moeilijkheden hebben bij het maken van goede prognoses van de inkomsten uit het WWB-inkomensdeel en of zij hier goed op kunnen sturen. Deze vragen zijn niet voor alle gemeenten goed te beantwoorden. Enkele gemeenten beantwoorden deze vragen wel en geven dan doorgaans aan dat de problemen met het maken van goede prognoses los staan van het feit of een gemeente een MAU gemeente is of niet. Het heeft meer te maken met onzekerheden rondom de crisis, die toch niet zo erg uitpakte als het CPB in 2009 vreesde. Daarbij kwam nog de verkeerde interpretatie van een verzamelbrief van het ministerie van SZW (Divosa en VNG maakten overigens dezelfde fout) over het SW-budget en onduidelijkheid bij gemeenten over bezuinigingen op het participatiebudget (bezuiniging van 690 miljoen euro aangegeven op het participatiebudget, terwijl het uiteindelijk slechts om 400 miljoen bleek te gaan en de overige 290 miljoen betrekking bleek te hebben op het Wsw-budget in de komende jaren). Een andere gemeente geeft aan dat het maken van prognoses voor het WWB-inkomensdeel eerst heel goed ging, maar dat het vanaf het moment van de crisis steeds lastiger werd. Dit is volgens hen een landelijk verschijnsel.

Ook is er een gemeente die zegt dat het Rijksbudget (WWB-inkomensdeel) een kader is waar men met begroten vanuit moet gaan. Het sturen op uitgaven lukt redelijk goed, het sturen op inkomsten is veel moeilijker. Immers, wat men uit het fonds krijgt is verder niet beïnvloedbaar, maar een gegeven dat uit het model of de historie volgt. Een andere gemeente, tot slot, geeft aan door de MAU beter te kunnen sturen op baten en lasten. Onverwachte schommelingen in het toegekende budget en de feitelijke uitgaven worden namelijk voor deel afgevangen door MAU.

4.3 Conclusies over effecten en outcome

Aantal verzoeken MAU

In het eerste jaar (2009-2011) dienden acht gemeenten een MAU verzoek in, hiervan kregen 7 gemeenten de MAU toegekend. De aanvragen over 2010-2012 (5) werden allemaal afgewezen. In 2011-2013 neemt het belang van de MAU toe, er zijn 24 gemeenten die een

MAU verzoek hebben ingediend, de afwijzingen of toekenningen zijn nog niet allemaal verwerkt. In deze jaren waren er meer gemeenten die een MAU hadden kunnen aanvragen maar dit niet deden omdat de kosten (inspanningen die nodig waren voor het verzoek) niet op zouden wegen tegen de baten (een relatief geringe MAU-toekenning).

Financieel effect MAU

Doorgaans geldt dat gemeenten die de MAU toegewezen hebben gekregen blij zijn met de bijdrage en van mening zijn dat deze de inspanningen en kosten ruimschoots goed maken. Het is goed dat een dergelijk vangnet bestaat. Hoe goed een verdeelmodel ook werkt, een model is nooit fijnmazig genoeg om de werkelijkheid te vatten.

Gemeenten waarvoor geldt dat nog niet duidelijk is of hun verzoek zal worden gehonoreerd, zijn niet altijd even enthousiast en geven aan dat er ook behoorlijk wat inspanningen gepleegd moeten worden voor de aanvraag. De "2009-verzoeken" zijn tevreden over de MAU en het financieel effect ervan voor het geheel of gedeeltelijk afdekken van de tekorten. Men is zeker geholpen met de MAU. Van de "2011-verzoeken", los van of men de MAU toegekend krijgt, geven twee gemeenten op voorhand al aan dat het goed is dat de MAU er is, omdat het verdeelmodel niet voor alle gemeenten (optimaal) werkt. Het financiële effect is lastig aan te geven omdat men nog niet weet of het verzoek wordt gehonoreerd.

Er zijn twee gemeenten bij die een MAU verzoek doen om een IAU te krijgen. Zij bestempen het MAU verzoek dan ook als een noodzakelijk kwaad, omdat op voorhand bekend is dat de kans op succes gering is en de aanvraag tijdrovend is.

Effect MAU op uitvoering door gemeenten

Ongeacht of men MAU kreeg of niet is men van mening dat het proces van aanvragen dwingt over het eigen beleid en de uitvoering daarvan na te denken en dat dit bijna altijd tot verbeteringen leidt. Echter, ook opvallend is dat gemeenten die de aanvraag in 2009 deden doorgaans van mening zijn dat het MAU-verzoek / toekenning geen of nauwelijks invloed heeft gehad op beleid en uitvoering, omdat men al bezig was het beleid sterk onder de loep te nemen, terwijl de '2011-verzoeken' veelal van mening zijn dat het MAU-verzoek hen bewust maakte van de noodzaak het beleid onder de loep te nemen. Veelal waren ze zelf al wel aan het nadenken over een verbeterplan, maar gaf het MAU-verzoek het laatste zetje en/of zorgde voor een versnelling.

Prognoses WWB-Inkomensdeel en sturing op budget

Niet alle gemeenten konden iets zeggen over de prognoses die ze kunnen maken over het WWB-inkomensdeel en de sturing op het budget. De gemeenten die deze vraag konden beantwoorden gaven aan dat mogelijke problemen met het maken van goede prognoses los staan van het feit of een gemeente een MAU gemeente is of niet.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk zetten we de conclusies van het rapport nogmaals op een rij. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In 5.1 beantwoorden we de deelvragen. Omdat de meeste deelvragen een uitwerking van de centrale vragen zijn, bevat 5.1 de bouwstenen om de centrale vragen zelf te beantwoorden. De centrale vragen beantwoorden we in 5.2. Paragraaf 5.3 tenslotte bevat een algemene beschouwing waarin wordt ingegaan op het algemene doel van de in dit rapport beschreven evaluatie, namelijk na te gaan hoe doeltreffend de MAU is. In paragraaf 5.4 noemen we kort enkele verbeterpunten voor de toekomst.

5.1 Beantwoording deelvragen

1 *Is het voor gemeenten duidelijk wanneer zij aanspraak kunnen maken op een MAU en hoe zij die moeten aanvragen?*

Bij veel gemeenten was er onduidelijkheid over diverse aspecten van de aanvraagprocedure. Dat kwam door de MAU-regeling zelf die als ingewikkeld werd ervaren en door de samenloop met de IAU. Sommigen die vertrouwd waren met het IAU-verzoek dachten bijvoorbeeld dat de uiterste ontvangstdatums van IAU (31 juli) en MAU gelijk zijn terwijl de laatste feitelijk vier maanden eerder valt. Meer algemeen kan worden gesteld dat de afgrenzing tussen IAU en MAU tot misverstanden leidt.

Gemeenten die in 2009 al te maken hadden met tekorten hebben zich beter laten informeren over de MAU dan gemeenten die pas later met incidentele tekorten en meerjarige tekorten werden geconfronteerd. De 'nieuwkomers' moesten de hele leerschool nog doorlopen. Een complicerende factor in dit leerproces was dat de MAU-regeling enkele malen is aangepast. Als zodanig - de MAU op goede gronden als groeimodel beschouwend - zijn de aanpassingen begrijpelijk en verdedigbaar, maar ze leiden ertoe dat de kennis waar gemeenten over beschikken snel achterhaald is. Dit betekent dat gemeenten zichzelf goed moeten blijven informeren.

2 *Zijn er situaties geweest waarin gemeenten potentieel voldoen aan de voorwaarden voor de MAU maar waarin zij niet zijn overgegaan tot het indienen van een MAU-verzoek, en zo ja, wat zijn daarvan de oorzaken geweest?*

Die situaties zijn er inderdaad geweest. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat 'niet-aanvragers' vaak tekorten hebben die slechts weinig boven de vereiste drempels liggen en/of tekorten die in euro's per huishouden vrij laag zijn. Dan kan men interpreteren dat deze gemeenten de mogelijke opbrengsten niet vinden opwegen tegen de kosten van de aanvraag.

Uit de interviews kwamen vier oorzaken naar voren:

- De verhouding tussen kosten en opbrengsten van het aanvragen van een MAU.
- Het niet kennen van de uiterste ontvangstdatum.
- Gemeenten dachten voor een IAU in aanmerking te komen en vroegen daarom geen MAU aan. Toen ze hun vergissing ontdekten of er door de TC op werden gewezen, was het te laat om nog een MAU aan te vragen.
- Onjuiste eigen gegevens over het meerjarig tekort.

3 In welke mate is het mogelijk gebleken vast te stellen of een gemeentelijk tekort wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis?

Het is niet aan te geven in welke mate het mogelijk is gebleken vast te stellen of het gemeentelijk tekort wordt veroorzaakt door een verdeelstoornis. Weliswaar doet bureau Ape een vrij precieze uitspraak over de invloed van de door haar berekende verdeelstoornis op het tekort, maar de wijze waarop dit getal tot stand komt is voor gemeenten en andere buitenstanders niet na te volgen. Daar komt bij dat de methode om de MAU zelf te berekenen is bijgesteld tussen 2009 en 2011. Daardoor werkt de berekende verdeelstoornis op een andere manier door in de hoogte van de MAU.¹ Onze analyse van de Ape-methode leidt tot de conclusie dat deze niet tot één exacte uitkomst leidt, maar tot drie uitkomsten met elk een bandbreedte. Ape bevestigt dat het een schatting van de verdeelstoornis maakt en dat deze het gemiddelde is van drie modelschattingen.

SZW heeft onderkend dat over de grootte van verdeelstoornissen geen exacte uitspraken te doen zijn. Daarom is in de Handleiding MAU en op de site van de Toetsingscommissie WWB opgenomen dat, ter compensatie van onzekerheden, de Inspectie SZW een positieve beoordelingsmarge van 5% hanteert. Het is voor ons als opstellers van dit rapport onduidelijk of die compensatie in verhouding staat tot de grootte van de onzekerheidsmarge, aangezien Ape niet heeft aangegeven hoe groot de onzekerheidsmarge van de berekening is.

Het uitgangspunt van de MAU-regeling is dat tekorten die niet verklaarbaar zijn vanwege een verdeelstoornis door de gemeente beïnvloedbaar zijn via beleid en uitvoering. Daarom vormt het Ape-rapport 'input' voor het Inspectie SZW-rapport. Meestal liggen beide rapporten in elkaars verlengde. Bij twee gemeenten waren er verschillen. Bij de ene gemeente had Ape geconcludeerd dat het tekort grotendeels door een verdeelstoornis werd verklaard, de Inspectie meende dat het tekort door een combinatie van verdeelstoornis en beleid en uitvoering ontstond. Bij de andere gemeente kwam Ape tot de slotsom dat ongeveer de helft van het tekort met een stoornis in het verdeelmodel samenhangt, terwijl de Inspectie het aandeel van beleid en uitvoering maar gering achtte. De methode van Ape en Inspectie SZW leiden dus niet altijd tot overeenstemmende gevolgtrekking.

4 Is de MAU voldoende toegespitst op de positie van gemeenten met een inwonertal van 25.000 tot 40.000, mede gelet op het gegeven dat voor sommige gemeenten de budgetten slechts voor een miniem percentage via het objectief verdeelmodel worden vastgesteld?

Nee, dat is niet het geval. De MAU-regeling verplicht gemeenten bij een meerjarig tekort een MAU aan te vragen als zij onder het objectief model vallen, al is dat maar voor een miniem percentage. Tegelijk bepaalt de regeling dat een eventuele verdeelstoornis wordt vermenigvuldigd met dat percentage. Bij kleine percentages (bij kleine gemeenten dus in deze categorie) blijft daar weinig van over. Daarop trekt de TC de – inhoudelijk correcte – conclusie dat het verdeelmodel geen belangrijke oorzaak van de tekorten kan zijn of zelfs praktisch te verwaarlozen is.

¹ Dit is een voorbeeld van een verandering in de uitvoering van de MAU-regeling. Op zich is die begrijpelijk en inhoudelijk goed verdedigbaar, maar vergroot de transparantie niet.

Er zijn ook andere omstandigheden die maken dat voor middelgrote gemeenten het verdeelmodel geen relevante factor is en hun tekorten voortkomen uit een combinatie van eigen handelen en de werking van het historische verdeelmodel.¹

Er zijn aanpassingen aangebracht op de oorspronkelijke MAU-regeling die dit soort gemeenten tegemoet komen. Nog steeds echter vormt in veel van deze gevallen de MAU een omweg naar de IAU.

5 *Welk effect heeft het schrappen van het herverdeelplafond van 25 miljoen euro per jaar op gemeenten gehad?*

Het schrappen van het herverdeelplafond van 25 miljoen euro per jaar heeft geen effect gehad op gemeenten. Er heeft zich geen wijziging voorgedaan in het draagvlak van gemeenten voor de MAU als gevolg van het schrappen van het herverdeelplafond. Noch heeft het invloed gehad op het beleid en/of de uitvoering van de WWB door gemeenten. Wel is het mogelijk, gezien de algemene economische ontwikkeling en trend in het aantal MAU-toekenningen, dat in 2011² of anders in 2012 het totaalbedrag van de toegekende MAU boven het plafond van 25 miljoen euro uitkomt. Het niet schrappen van het plafond zou hebben betekend dat een deel van de toekenningen niet betaald hadden kunnen worden. Deze situatie is door het schrappen van het plafond echter voorkomen.

6 *Kunnen herschattingen van het objectief verdeelmodel, bedoeld om het model actueel te houden, ertoe leiden dat aanvankelijk vastgestelde verdeelstoornissen in hun omvang worden beïnvloed?*

In zeer strikte zin moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Wat ruimer opgevat – dat wil zeggen naar de geest en niet naar de strikte inhoud – is het antwoord bevestigend.

Ontkennend

Waarom ontkennend in strikte zin? Omdat de jaarlijkse herschatting van het verdeelmodel los staat van de onderzoeken naar verdeelstoornissen in het kader van de MAU.

Het verdeelmodel wordt (bijna) jaarlijks opnieuw “geschat” door middel van regressieanalyse.³ Gemeenten krijgen een budget op basis van een model en niet de feitelijke kosten.

Immers, een vergoeding van de feitelijke kosten zou neerkomen op een declaratiestelsel met alle nadelen van dien. Ape heeft aangegeven dat deze herschatting van het model inderdaad tot enige instabiliteit kan leiden; niet bij de ‘gemiddelde’ gemeente, maar wel bij gemeenten met wat bijzondere kenmerken.

Sinds 2009 worden ook onderzoeken gedaan naar “verdeelstoornissen”, namelijk van ge-

¹ Namelijk wanneer het objectieve model bij *volledige* toepassing de gemeente een hoger budget zou bezorgen dan het historische model bij *volledige* toepassing. In zulke gevallen is het mogelijk dat een volledige toepassing van het objectieve model tot een overschot zou leiden.

² Het aantal gemeenten dat een MAU 2009-2011 heeft toegekend gekregen is bekend, zo ook het aantal dat er in 2011-2013 voor in aanmerking komt. Omdat de meeste gemeenten hun MAU-ontvangen op basis van de feitelijke tekorten volgens de jaarrekening was het totale MAU-beroep in 2011 tijdens het opstellen van dit rapport nog niet bekend.

³ De termen “schatten”, “modelschatting” etc zijn gangbare begrippen in de wereld van de regressieanalyse. Ze brengen tot uitdrukking dat de uitkomsten van de regressieanalyse omgeven zijn met enige onzekerheidsmarge. Kort gezegd houdt dit in dat jaarlijks wordt bepaald wat de relatie is tussen de gemaakte kosten enerzijds en een set van verdeelmaatstaven anderzijds. Dat levert een (verdeel)model op waarin de ‘gemodelleerde kosten’ worden berekend uit die set van maatstaven, waarbij elk van de maatstaven een bepaald gewicht heeft. De ‘gemodelleerde kosten’ zijn het budget.

meenten die een MAU-verzoek indienen en door de zogeheten pre-toets heen komen. Met behulp van een drietal alternatieve modellen (die zowel van elkaar afwijken als van het objectieve verdeelmodel) wordt nagegaan of de factoren die de verzoekende gemeenten zelf aandragen een statistisch significante invloed op de kosten van de bijstandsverlening hebben. Als de invloed van deze factoren in algemene zin wordt aangetoond voor alle gemeenten die onder het objectieve model vallen en als de betreffende MAU-gemeente zodanig scoort op die factoren dat ze er baat bij heeft, dan is sprake van een verdeelstoornis.¹

De aan de gemeentelijke factoren gestelde eisen zijn in die zin licht, dat een factor al wordt erkend als oorzaak van een "verdeelstoornis" indien die in een van die drie modellen statistisch significant is.²

Het zoeken naar verdeelstoornissen staat dus los van het herschatten van het verdeelmodel en de daaruit voortvloeiende veranderingen van gewichten (prijzen per eenheid) van de verdeelmaatstaven in het model. Daarbij komt nog iets: in de huidige procedure is niet opgenomen dat de verdeelstoornissen jaarlijks opnieuw worden bepaald. Integendeel, ze worden in het jaar van het verzoek eenmalig bepaald op basis van de situatie in de referentieperiode (de drie jaren voor het jaar van indiening van het verzoek). Uit oogpunt van eenvoud, doelmatigheid en zekerheid voor de gemeenten is dat verstandig. Daarmee is per definitie uitgesloten dat de herschatting (van de verdeelstoornis) tot een andere verdeelstoornis leidt.

Bevestigend

De vraag of de herschatting van het objectieve verdeelmodel tot verandering van de aanvankelijk verdeelstoornis kan leiden moet in directe zin dus ontkennend worden beantwoord, de verdeelstoornis is de verdeelstoornis. Indirect kan deze wel bevestigend worden beantwoord. We bekijken dit op twee manieren.

Dit begint met een meerjarig tekort. Een gemeente met zo'n tekort kan een MAU-verzoek indienen. Bovendien moet ze aannemelijk maken dat dit tekort ook in de toekomst zal bestaan. "Aannemelijk" is een ruim begrip en bovendien is er de bepaling dat voor de eigenlijke berekening van de MAU het feitelijke tekort in elk van de drie jaren van de MAU-periode maatgevend is. En zo komt de indirecte invloed van de herschatting in beeld. Theoretisch is het denkbaar dat de herschatting van het verdeelmodel leidt tot een verhoging van het budget, waardoor er een klein tekort of zelfs een overschot ontstaat. De voor de referentieperiode vastgestelde verdeelstoornis komt dan als het ware in het luchtledige te hangen: in het verleden is ze aangetoond maar in het heden doet ze er niet meer toe. Kan het ook praktisch? Wij beschikken in het kader van dit onderzoek niet over de gegevens om dit direct te toetsen. Wel kunnen we het indirect toetsen. Dat doen we met twee methoden. De eerste is vrij abstract, de tweede concreter.

Methode 1. De abstracte toets

In de jaren vanaf 2008 is het model in die zin onveranderd dat precies dezelfde verdeelmaatstaven erin zijn opgenomen, waardoor de jaren onderling goed vergelijkbaar zijn.³ Verder vond er in 2009 geen herschatting plaats, zodat in 2009 de gewichten van de ver-

¹ Het komt wel eens voor dat een gemeente een factor aandraagt waarvan bij doorrekening blijkt dat opname ervan in het model tot een nadeel zou leiden. Dit illustreert hoe lastig het voor vele gemeenten is om de 'verdeelmatige' gevolgen van hun voorstellen te overzien.

² Tegelijk worden andere factoren onderzocht die niet in het verdeelmodel zitten maar waarvan uit onderzoek is gebleken dat ze invloed hebben of kunnen hebben op de kosten.

³ In de jaren voor 2008 veranderden de verdeelmaatstaven soms.

deelmaatstaven identiek waren aan die van 2008. In 2010 werd wel herschat. (Zie tabel B5.1 in bijlage 5 voor een overzicht van de gewichten).

Een en ander betekent dat de verschillen in de objectieve budgetaandelen tussen 2008 en 2009 uitsluitend zijn ontstaan door de verandering van de scores die gemeenten hebben op de verdeelmaatstaven in het model.¹ En dat ze tussen 2009 en 2010 ontstonden door zowel herschatting als verandering in verdeelmaatstaven.

De verschillende omstandigheden in 2008/09 resp. 2009/10 maken het mogelijk een indicatie te krijgen van de invloed van herschatting op de uitkomsten van het model en daarmee – indirect – op de ‘materialisatie’ van de verdeelstoornis.

We hebben voor precies dezelfde groep gemeenten berekend hoeveel hun budgetaandelen veranderen in 2008/09 en in 2009/10 en vervolgens de spreiding (de variëteit) van verandering berekend.² De gemiddeld verandering was natuurlijk 0%, aangezien in de rekensom in elk jaar precies hetzelfde bedrag wordt verdeeld. De spreiding rond dit gemiddelde varieert wel. In 2008/09 – de periode waarin de gewichten van de verdeelmaatstaven niet veranderden – is de spreiding kleiner dan in 2009/10. Dat is gemeten met een gebruikelijke statistische maat voor spreiding, de standaarddeviatie. Deze is in 2008/09 4,3% en in 2009/10 6,8%. De eerste is dus wat lager dan de tweede.

Dat scheelt een factor 1,6.³ Dat verschil is niet heel groot en het betekent dat vermoedelijk 2/3 deel van de veranderingen in de objectieve budgetten voor rekening komen van de wijzigende verdeelmaatstaven en 1/3 voor rekening van de herschatting van het model.⁴

Subconclusie: het geheel overziend vormt dit een aanwijzing omtrent de juistheid van de hypothese “herschating leidt tot veranderingen in de objectieve budgetten” en daarmee eventueel van het ‘te-niet’ doen van de verdeelstoornis.

Methode 2. De concretere toets

Met dezelfde groep gemeenten is een andere toets uitgevoerd. We zijn nagegaan of er gemeenten zijn die in het ene jaar een tekort hebben en in het andere een overschot, en omgekeerd. Ook dat is gedaan voor zowel 2008/08 als voor 2009/10. Preciezer gezegd: we zijn nagegaan hoe de tekorten/overschotten in 2008 zich verhouden tot de budgetverandering tussen 2008 en 2009 en evenzo hoe de tekorten/overschotten in 2009 in relatie staan tot de budgetverandering tussen 2009 en 2010 (zie voor nadere toelichting en invulling met cijfers bijlage 5).

Wat betekenen de uitkomsten zoals gepresenteerd in tabellen B5.2 t/m B5.4 in bijlage 5 nu voor de vraag of herschatting van de gewichten tot verandering van verdeelstoornissen leidt langs de indirecte weg van budgetverandering?

¹ Door voor alle jaren uit te gaan van objectieve budgetaandelen (die samen sommeren tot 100%) wordt meteen het probleem omzeilt van veranderende macro-budgetten die natuurlijk ook door werken in het budget van elke afzonderlijke gemeenten.

² Deze groep bestaat uit 118 gemeenten van meer dan 35.000 inwoners, dat zijn gemeenten waarvan het budget minstens voor 2/3 door het objectieve model wordt bepaald; bij 98 van hen wordt bepaald het objectieve verdeelmodel zelfs voor 100% het budget. Gemeenten die in 2009 of 2010 betrokken waren bij gemeentelijke herindeling zijn buiten de steekproef gehouden omdat daarbij vaak kleine gemeenten betrokken zijn die niet of amper onder het objectieve verdeelmodel vallen – daardoor is hun objectieve budgetaandeel in 2008 of 2009 niet volledig bekend en is de rekensom met de budgetaandelen niet te maken.

³ Namelijk $(6,8\% - 4,3\%)/4,3\%$.

⁴ Het is theoretisch mogelijk dat de wijziging in de verdeelmaatstaven in 2009/10 groter was dan in 2008/09, zodat de invloed van de herschatting nog wat kleiner was; maar het omgekeerde is theoretisch natuurlijk ook mogelijk, in welk geval het effect van de herschatting groter is dan 1/3.

Op de eerste plaats moeten we constateren dat in beide perioden gemeenten van een tekort naar een overschot gaan en omgekeerd. Dus ook in 2008/09 toen van een herschatting van gewichten geen sprake was.

Op de tweede plaats zien we dat de mutaties in de tweede periode - toen zowel verandering in scores op de verdeelmaatstaven als in de gewichten van die verdeelmaatstaven plaatsvond - wat groter zijn. Dat is logisch gezien de al eerder gevonden verschillen in standaarddeviatie. Ook deze invalshoek wijst erop dat herschatting van het model het budget beïnvloed.

Conclusie: de slotsom is dat er aanwijzingen zijn dat de herschatting van gewichten niet alleen theoretisch maar ook in de praktijk de in eerste instantie gevonden verdeelstoornis kan beïnvloeden.

7 Kan, onder vermelding van redenen, worden aangegeven welke verdeelstoornissen zich (mogelijk) lenen voor een oplossing in het thans geldende objectief verdeelmodel en voor welke verdeelstoornissen dat minder eenvoudig zal zijn?

Afgaande op de oriënterende onderzoeken naar verdeelstoornissen bij de gemeenten die in 2009 en in 2011 een MAU-verzoek indienden, achten wij het niet mogelijk concrete oplossingen te noemen. De opgedane kennis achten wij op dit moment nog niet voldoende uitgekristalliseerd om er verstrekkende consequenties aan te verbinden die van toepassing zijn op alle gemeenten die onder het verdeelmodel vallen. De onderzoeken naar het verdeelmodel in het algemeen en naar verdeelstoornissen bij de specifieke 'MAU-gemeenten' in het bijzonder, laten weliswaar zien dat er buiten het geldende verdeelmodel objectieve factoren zijn die statistisch invloed hebben op de omvang van de gemeentelijke kosten. Echter: de bevindingen van 2009 en 2011 sluiten bij een aantal factoren niet op elkaar aan. Ter toelichting zijn de volgende voorbeelden ontleend aan de oriënterende onderzoeken uit 2009 en 2011:

- a. in 2009 werd statistisch aangetoond dat "krimpende bevolking" significante invloed heeft op de uitgaven en in 2011 niet meer. Wel werd in 2011 gevonden dat "gemiddelde leeftijd" invloed heeft.¹
- b. In 2009 hebben de factoren "netto participatie van vrouwen", "kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden" en "banen in handel en horeca" een verlagende invloed, in 2011 is die invloed statistisch niet meer aan te tonen.
- c. Omgekeerd werd in 2009 geen kostenverhogend effect van de factor "grensgemeente" gevonden, maar in 2011 wel. Daarbij bleek dat statistisch de ligging aan de Duitse grens kostenverhogend werkte en ligging aan de Belgische grens kostenverlagend.
- d. "Banengroei" had in 2009 (tegen de verwachting in) geen invloed op de uitgaven, terwijl er in 2011 wel invloed was. De invloed in 2011 blijkt echter anders dan men theoretisch zou verwachten. Bij méér banengroei verwacht men een lager beroep op de bijstand en dus lagere kosten. Daarentegen bleek in 2011 dat méér banengroei statisch tot hogere bijstandskosten leidde.²

¹ Mogelijk is er een sterke samenhang tussen beide variabelen, zodat de "gemiddelde leeftijd" in 2011 de in 2009 gevonden "krimp" heeft 'vervangen'.

² Let wel, het gaat hier om kosten van de uitkeringen, niet tot kosten van bijvoorbeeld re-integratie inspanningen. De berekeningen voor de MAU 2009 zijn gebaseerd op data van 2004/2006 en de berekeningen voor de MAU 2011 zijn geschat op data van 2008/2010.

We menen op grond hiervan dat op dit moment nog geen helder beeld is van factoren die ondubbelzinnig tot verbetering van het verdeelmodel leiden.

Daar komt bij de geconstateerde verdeelstoornissen bij specifieke MAU-gemeenten niet zomaar zijn op te lossen door de opgespoorde factoren aan het geldende model toe te voegen. Ten eerste zou dan moeten worden gekeken wat zulke factoren 'doen' bij andere gemeenten. Het is niet denkbeeldig dat dit tot een *overall* herverdeling leidt die als bestuurlijk onwenselijk wordt gezien. Ten tweede leidt een al te ruime toevoeging van factoren tot een technisch ingewikkelder en daarmee minder transparant model; ook kan de toevoeging van factoren de instabiliteit van de model vergroten die het gevolg is van het jaarlijks herschatten van het model. Ten derde bestaan niet voor alle factoren die men heeft opgespoord regulier beschikbare statistieken. Men weet bijvoorbeeld dat het meten van gegevens op regionaal niveau verschillen tussen gemeenten binnen de regio veronachtzaamt, waardoor verdeelstoornissen kunnen ontstaan. Tot op dit moment ontbreekt het echter aan (voldoende) sub-regionale statistieken.

8 Is de afstemming tussen de MAU en IAU (samenloopuitsluiting met een enkele uitzondering) op een goede wijze geregeld?

Deze afstemming is voor verbetering vatbaar. Een eerste punt kwam bij vraag 4 al indirect aan de orde, toen bleek dat sommige middelgrote gemeenten verplicht het circuit van de MAU moeten doorlopen, terwijl het gemeenten zijn die materieel eerder bij de IAU-regeling passen.

Een ander punt is dat het onderscheid tussen MAU en IAU aan het vervagen is terwijl ze in aanleg juist moesten verschillen. De IAU was financieel streng (altijd 10% eigen bijdrage), maar verder vrij makkelijk en soepel. De MAU was in aanleg het omgekeerde. De eigen bijdrage varieerde van 2,5% tot 7,5% - dus altijd lager dan de IAU -, gaf voor drie jaar zekerheid, maar leidde tot een veel strenger toezicht dan de IAU. Het optrekken van de grenzen voor de eigen bijdrage in 2009/2011, deed in vele gevallen het financiële verschil met de IAU teniet. Er moest een speciale aanpassing worden ondernomen om te voorkomen dat een gemeente via de MAU-regeling minder kreeg dan zij onder het IAU-regime zou krijgen.

Een derde punt is dat de IAU twee vrij simpele en eenduidige arbeidsmarktcriteria hanteert, terwijl de arbeidsmarktsituatie bij de MAU verweven is in het objectieve verdeelmodel. Voor gemeenten is onduidelijk hoe die IAU-criteria zich verhouden tot verdeelstoornissen in het kader van de MAU.

9 Zijn er concrete aanwijzingen dat de toekenning van een MAU, gegeven het feit dat de compensatie is afgestemd op het jaarlijks feitelijk tekort van de gemeente, het beleid en/of de uitvoering van de gemeente met betrekking tot de WWB versterkt of juist verzwakt, en zo ja, welke?

Dit onderzoek heeft zulke aanwijzingen niet opgeleverd. Geen van de gesprekspartners dacht – wanneer we ze deze vraag direct stelden - dat deze aanpassing van de MAU het beleid van gemeenten zou verzwakken of versterken. Verder is te concluderen dat de Inspectie SZW de gemeenten monitort gedurende de MAU-periode. Gemeenten bij wie volgens het onderzoek van de Inspectie SZW de tekorten (mede) door eigen toedoen zijn ontstaan, zijn verplicht om in het eerste jaar een verbeterplan op te stellen, waarvan in het tweede en

derde jaar en na afloop wordt getoetst of het naar behoren wordt uitgevoerd. Daar komt bij de mogelijkheid de MAU niet of gedeeltelijk uit te keren indien blijkt dat de gemeente gemaakte afspraken niet nakomt. Ook is het mogelijk al verstrekte MAU terug te vorderen. Gemeenten gaan daarmee tijdens de MAU procedure en nadat zij een MAU hebben gekregen kritisch kijken naar hun beleid en dit kan leiden tot verbeteringen.

5.2 Beantwoording centrale vragen

Centrale onderzoeksvraag 1:

Zijn gemeenten, voor wie de MAU tot stand is gebracht, geholpen met de MAU en in welke mate is daarvan sprake of juist niet?

Ja de meeste gemeenten zijn ermee geholpen. Daarbij is het goed onderscheid te maken tussen financiële en andere voordelen.

Gemeenten die een aanvraag doen die gehonoreerd wordt met een MAU zijn daarmee geholpen. Voor hen vallen de personele, financiële en andere kosten meestal in het niet tegen de ontvangen uitkering. Gemeenten die een afwijzing ontvangen, kijken daar – logischerwijs - anders tegenaan. Zij deden een investering die niet loonde, althans niet direct. Velen van hen kunnen namelijk vervolgens wel een beroep op financiële steun via de IAU doen. Vrijwel alle geïnterviewde gemeenten ervoeren de MAU-procedure als nuttig omdat ze hen een 'spiegel' voorhield. Dat werkte volgens de gemeenten positief uit op het eigen beleid en de uitvoering ervan.

Centrale onderzoeksvraag 2:

Levert de casuïstiek aanknopingspunten op voor de verbetering van het objectief verdeelmodel?

Afgaande op de oriënterende onderzoeken naar verdeelstoornissen bij de gemeenten die in 2009 en in 2011 een MAU-verzoek indienden, achten wij het niet mogelijk concrete oplossingen te noemen. De opgedane kennis achten wij onvoldoende om er verstrekkende consequenties aan te verbinden die van toepassing zijn op alle gemeenten die onder het verdeelmodel vallen. De onderzoeken naar verdeelstoornissen in het verdeelmodel in het algemeen en naar de effecten van die verdeelstoornissen bij de afzonderlijke 'MAU-gemeenten' in het bijzonder, laten zien dat er buiten het geldende verdeelmodel objectieve factoren zijn die statistisch invloed hebben op de omvang van de gemeentelijke kosten. Echter: de bevindingen van 2009 en 2011 sluiten niet altijd op elkaar aan, zodat geen eenduidig beeld ontstaat over mogelijke aanpassingen van het verdeelmodel.

5.3 Doeltreffendheid van de MAU

In hoofdstuk 1 van dit rapport is beschreven wat de doelen van de MAU waren. We noemen ze hier nog een keer:

1. Gemeentebestuurders vonden dat de toen bestaande voorziening, de IAU onvoldoende keek naar mogelijke onvolkomenheden in de budgettoekenning via het verdeelmodel.
2. Er was onder gemeenten bestuurlijke onrust over het verdeelmodel.
3. Het werd onredelijk geacht dat een gemeente die buiten haar schuld niet uitkwam met het toegekende budget het daaruit voortvloeiende tekort voor eigen rekening moest nemen.

In paragraaf 2.2 zijn de drie functies van de MAU beschreven:

- Die van een 'financiële noodvoorziening' voor gemeenten die meerjarig tekort komen, waarbij die voorziening minder of zelfs geen ruimte biedt naarmate de oorzaak van het tekort méér te wijten is aan gemeentelijk beleid en handelen.
- Die van een 'proefstation' voor het verdeelmodel. De casuïstiek die ontstaat door het behandelen van MAU-aanvragen kan bouwstenen leveren voor algemene aanpassingen van het verdeelmodel.
- Die van 'spiegel' voor gemeentelijk beleid en uitvoering. Deze functie vormt de logische tegenhanger van de eerste en de tweede: wanneer men nagaat of financiële tekorten samenhangen met het verdeelmodel (de zgn. verdeelstoornissen) onderzoekt men tegelijk of de financiële problemen niet (mede) het gevolg zijn van lokale uitvoering en lokaal beleid.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen we concluderen dat de MAU als 'financiële noodvoorziening' goed heeft gewerkt. Gemeenten zijn van mening dat het goed is dat er een dergelijk vangnet is omdat een verdeelmodel nooit optimaal werkt. De bestuurlijke onrust over het verdeelmodel lijkt door de MAU niet te zijn weggenomen. Dat er ontevredenheid leeft onder de geïnterviewde (middel)grote gemeenten is niet verrassend. Zij hebben tekorten die zij – terecht of niet – op zijn minst voor een deel aan het verdeelmodel wijten. Maar ook onder landelijke partijen wordt kritiek op het model geleverd. Die is niet ingegeven door zorg over tekorten als zodanig, maar over de systematiek en de begrijpelijkheid van de uitkomsten.

De functie van proefstation voor het verdeelmodel is minder goed uit de verf gekomen. Vanuit de optiek van de gemeenten die een MAU-verzoek indienen is daarbij vooral de ingewikkeldheid van het verdeelmodel een knelpunt. Door de ingewikkelde technische kenmerken van het verdeelmodel is het vooral 'voer voor specialisten' waaraan de meeste gemeenten geen of maar een beperkte zelfstandige bijdrage kunnen leveren. Vrijwel alle gemeenten zien zich genoodzaakt expertise in te huren om een MAU-verzoek in te dienen of hulp te vragen van andere gemeenten.

De functie van 'spiegel' voor gemeentelijk beleid en uitvoering heeft goed gewerkt. Ongeacht of een gemeente MAU kreeg of niet, zijn gemeenten van mening dat het proces van aanvragen dwingt over het eigen beleid en de uitvoering daarvan na te denken en dat dit bijna altijd tot verbeteringen leidt.

De voorgaande vrij positieve conclusies moeten ook verstaan worden tegen de achtergrond dat de MAU-regeling bij de wijziging van het Besluit WWB 2007 als een "groeimodel" betiteld is. Dat is een begrijpelijke aanduiding omdat het verdeelmodel tegen de achtergrond waarvan de regeling moest gaan functioneren relatief nieuw was. Noch bestuurlijk, noch methodisch kon men dus terugvallen op een lange traditie, zoals dat bij de verwante "artikel 12"-regeling van het gemeentefonds wel het geval was.¹

¹Besluit 25 februari 2009 tot wijziging WWB-Besluit 2007, Nota van Toelichting blz. 7, Staatsblad 2009 nr.115.

5.4 Een verbeterde MAU

Op dit moment is een wetsvoorstel Werken naar Vermogen (WWNV) in ontwikkeling dat de WWB samenvoegt met de Wajong en de WSW. Tegelijk komen uit deze evaluatie enkele aanbevelingen voor de MAU. Dit biedt de mogelijkheid kleine wijzigingen in de MAU op korte termijn in te voeren en ingrijpendere wijzigingen op het moment dat de WWNV wordt ingevoerd.

Op grond van dit onderzoek formuleren we eerst hoe een verbeterde MAU-regeling er in hoofdlijnen uit kan zien. Vervolgens lichten we toe wat de veranderingen zijn ten opzichte van de bestaande regeling. Daarbij bespreken we wat op korte termijn te realiseren is en wat ingrijpender is en bovendien beter zodanig kan worden uitgewerkt dat het past in de WWNV.

Hoofdlijnen van een verbeterde MAU

De MAU-procedure zou er als volgt uit kunnen zien:

- 1 Een gemeente die een driejarig tekort heeft en verwacht dat te houden mag om MAU verzoeken.
- 2 De vereisten van vorm en inhoud van MAU-verzoek kunnen ongeveer dezelfde blijven als nu, zij het dat:
 - a. Indien de uiterste datum van indiening van 31 maart gelijk blijft, gemeenten daarbij de mogelijkheid moeten krijgen het officiële raadsbesluit na te zenden binnen twee maanden (dus voor 31 mei).
 - b. Gemeenten met minder dan 30.000 inwoners worden uitgesloten van de MAU.
- 3 Dan volgt pre-toets. Wie daar doorheen komt, gaat door naar de volwaardige procedure.
- 4 De volwaardige procedure ziet er als volgt uit:
 - a. Een verdeelspecialist onderzoekt of er objectiveerbare omstandigheden zijn die duiden op een verdeelstoornis.
 - b. Tegelijk doet de Inspectie een onderzoek naar beleid en uitvoering
 - c. Met oplegger gaan beide onderzoeken naar gezaghebbend adviesorgaan en dan naar de minister.
- 5 De minister gaat bij zijn besluit uit van het adagium: het verdeelmodel is goed en uitzonderingen daarop worden slechts gemaakt bij wijze van hardheidsclausule. De minister is ruimhartiger (hogere uitkering voor langere duur) naarmate meer wijst in de richting van een verdeelstoornis en van goed beleid en goede uitvoering. In alle gevallen gaat het echter om tijdelijke steun, want de gemeente moet zo snel mogelijk terug in het stramien van het verdeelmodel (tenzij ze bereid is tekorten zelf te dragen, zonder een beroep te doen op het collectief). Natuurlijk is het wel zo dat – als keer op keer de MAU-onderzoek in de richting van een bepaalde verdeelstoornis wijzen - een aanpassing van het verdeelmodel moet worden overwogen.

Toelichting

Dit voorstel wijkt op punt 2 en vooral op punt 4 af van de huidige gang van zaken. We menen dat de verbeteringen onder punt 2 op korte termijn zijn in te voeren. De verbeteringen onder punt 4 vragen zijn eerder bedoeld voor de langere termijn. Deze wijzigingen kunnen bijvoorbeeld tegelijk met het nog te ontwikkelen verdeelmodel van de WWNV worden ingevoerd.

De verbeteringen onder punt 2 zijn er twee: het mogen nazenden van het besluit waarmee de gemeenteraad instemt met het verzoek om voor een MAU in aanmerking te komen en

het bij voorbaat uitsluiten van gemeenten wier budget slechts beperkt door het objectieve verdeelmodel wordt bepaald.

De uiterste datum van inzending van 31 maart betekent een zware belasting voor veel gemeenten, onder andere omdat in dezelfde tijd de jaarrekening moet worden opgesteld. De eis om tegelijk een raadsbesluit mee te zenden, versterkt die belasting. Veel gemeenteraden vergaderen maandelijks en de stukken voor de agenda dienen tijdig te worden toegezonden en worden vaak in een raadscommissie voorbereid. Wil de gemeenteraad een weloverwogen besluit nemen, moet dus het MAU-verzoek materieel al vier tot zes weken voor 31 maart te zijn afgerond. Door de gemeenten toe te staan het raadsbesluit uiterlijk twee maanden later toe te zenden, wordt gemeenten meer ruimte geboden zonder dat dit ten koste gaat van de tijd die nodig is voor de beoordeling van het verzoek.

De reden om de grens voor de MAU op te rekken tot gemeenten met 30.000 inwoners is omdat de invloed van het objectieve verdeelmodel relatief klein is. Deze gemeenten hebben weinig tot geen kans hebben op een MAU en kunnen dan in de toekomst alleen om een IAU verzoeken.

De verbeteringen onder punt 4 zijn omvangrijker en hebben – met name procesmatig – meer tijd nodig.

a. Een verdeelspecialist onderzoekt of er objectiveerbare omstandigheden zijn die duiden op een verdeelstoornis.

De verdeelspecialist gaat na of er factoren zijn (door de gemeente aangedragen en/of put- tend uit 'common knowledge') die de hoge uitgaven van de gemeente kunnen verklaren terwijl ze niet het gevolg zijn van gemeentelijk beleid en tegelijk niet of onvoldoende zijn verwerkt in het bestaande verdeelmodel. Dit leidt meestal tot een betoog met mitsen en maren en niet tot precieze uitspraken in de vorm van X% van het tekort ontstaat door factor Y.

b. Tegelijk doet de Inspectie een onderzoek naar beleid en uitvoering.

Zoals de verdeelspecialist zijn taak uitvoert, voert de Inspectie SZW haar taak uit. Om tijd te winnen en omdat ze beide even belangrijk zijn, is het niet nodig dat beide organisaties op elkaar wachten. De Inspectie kan meteen aan het werk. Wellicht consulteert ze ook andere deskundigen (Divosa, Cedris en eventueel andere brancheorganisaties, en wetenschappers). Dit soort onderzoek leidt zelden tot harde uitspraken. Wel geeft het op zijn minst aanwijzingen over een wel/niet genereus (en dus duur) beleid, over de kwaliteit van de uitvoering etc.

c. Met oplegger gaan beide onderzoeken naar gezaghebbend adviesorgaan en dan naar de minister.

De precieze vorm waarop dit gebeurt is nader vast te stellen. De kern is: de 'oplegger' dient ter integratie van de beide onderzoeken, het gezaghebbend adviesorgaan brengt sectorale kennis in en bevordert het draagvlak onder gemeenten en van rijkszijde. Een brede samenstelling van het gezaghebbend adviesorgaan en het inbrengen van kennis en ervaring bij het beoordelen van de MAU-verzoeken, draagt bij aan het draagvlak voor de MAU en mogelijk zelfs van het voor de Wwv te ontwikkelen verdeelmodel.

Al het voorgaande levert per geval specifieke kennis op en genereert inzichten die op termijn kunnen doorwerken in het verdeelmodel, bijvoorbeeld wanneer regelmatig een factor X, Y of Z opduikt die kenmerkend is voor gemeenten in financiële problemen. Omdat het

verdeelmodel een zero-sum-game is, is het belangrijk ook te beoordelen wat opname in het verdeelmodel van die factoren X, Y en Z voor gemeenten zou betekenen die onder het huidige verdeelmodel niet in de problemen komen. Meer geld voor de ene categorie gemeenten betekent immers altijd relatief minder geld voor (een) andere.

Als het voorgaande, inhoudelijk en procesmatig, degelijk in elkaar wordt gezet, is het voor de bestuurder relatief eenvoudig een besluit te nemen dat zowel inhoudelijk verdedigbaar is als bestuurlijk op draagvlak kan rekenen.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksaanpak bestaat uit een landelijke fase, een fase met gemeentelijke cases en een afsluitende fase van analyse en rapportage.

Fase 1. Landelijke fase

In de landelijke fase is een documentstudie gedaan en zijn kwantitatieve analyses gedaan. Aanvullend zijn face-to-face diepte-interviews gehouden met onderstaande landelijke gesprekspartners.

Tabel B1.1 Landelijke gesprekspartners

Landelijke gesprekspartner	Naam gesprekspartner(s)
APE	Leo Aarts en Nynke de Groot
Inspectie SZW	Jan Romp en Bert Schoneveld
Toetsingscommissie WWB	Alex Westra, Louis Flapper en Paulus Janssen
Raad voor financiële verhoudingen	Michael Mekeel en Gerber van Nijendaal
VNG	Andries Kok
Divosa	Evert Jan Slootweg

Fase 2. Gemeentelijke cases

In deze fase is een selectie van gemeenten gemaakt in overleg met de opdrachtgever. Er zijn acht MAU-aanvragende gemeenten geselecteerd uit de aanvragers in de jaren 2009 – 2011 (zie tabel B voor de geselecteerde cases). Er is steeds face-to-face gesproken met ongeveer drie betrokken medewerkers per gemeente, soms in afzonderlijke gesprekken, soms gecombineerd in een groepsgesprek. Globaal hebben we per gemeente gesproken met de volgende personen:

- De aanvrager van de MAU, doorgaans een financieel medewerker/controller
- Een verantwoordelijk leidinggevende / hoofd afdeling Sociale Zaken
- Een beleidsverantwoordelijke, beleidsmedewerker en/of klantmanager

Checklist gesprekken op hoofdlijnen

- Algemene beeld MAU (algemeen, is gemeente geholpen met MAU?, effect van aanpassingen MAU 2010)
- Bekendheid en aanvragen (duidelijkheid, communicatie (via diverse partijen), afstemming andere gemeenten, overweging om niet aan te vragen, oordeel algemene proces van aanvragen)
- Gevolgen voor beleid en uitvoering van aanvragen en/of toekenning MAU (invloed van MAU op beleidsuitvoering, prognoses, mate van mogelijke sturing, nadere invulling beleidsuitvoering WWB)
- MAU en de relatie met IAU (afstemming tussen beide, speelveld en inzet externe partijen bij aanvraag MAU)
- Verdeelstoornis en input verdeelmodel (verbetering verdeelmodel, suggesties nieuwe variabelen)
- Afsluiting: verbetering MAU?

Ook zijn er vijf potentieel MAU aanvragers geselecteerd voor een case. Het selectie criterium hier is dat de te selecteren gemeenten wel aan alle MAU criteria voldoen, maar zowel in 2010 als in 2011 geen MAU-verzoek hebben gedaan.

Tabel B1.2 Overzicht cases met aanvragende MAU-gemeenten en potentiële MAU gemeenten

Gemeente	Gemeentegrootte volgens verdeelmodel
<i>MAU aanvragers ronde 2009</i>	
Groningen	Groot
Landgraaf	Middelgroot
Sittard-Geleen*	Groot
Veenendaal	Groot
<i>MAU aanvragers ronde 2011</i>	
Teylingen	Middelgroot
Pijnacker-Nootdorp	Groot
Oost-Gelre	Middelgroot
Midden-Drenthe	Middelgroot
<i>Potentiële MAU aanvragers</i>	
Venray	Groot
Haarlemmermeer	Groot
Best	Middelgroot
Deurne	Middelgroot
Lochem	Middelgroot

* In eerste instantie hebben we Heerlen benaderd, maar de gemeente Heerlen was niet in gelegenheid mee te werken. Daarvoor in de plaats is Sittard-Geleen geselecteerd.

Bijlage 2 Berekeningen aandeel objectief verdeelmodel middelgrote gemeenten

Sinds 2008 luidt de definitie van middelgroot: een gemeente heeft 25.000 tot 40.000 inwoners.¹

De algemene formule waarmee het aandeel van het objectieve model (m) wordt berekend is: $m = (\text{inwonertal van gemeente} - \text{ondergrens}) / (\text{bovengrens} - \text{ondergrens})$

Met de sinds 2008 geldende onder- en bovengrenzen is de formule dus:

$$m = (\text{inwonertal van gemeente} - 25.000) / (40.000 - 25.000)$$

Het aandeel van het historisch deel is: (1-m)

De tabel geeft een illustratie van beide aandelen al naar gelang van de inwonersgrootte van de middelgrote gemeenten.

Tabel B2.1 Aandeel objectieve en historische verdeelmodel in budget van fictieve gemeenten bij sinds 2008 gelden grenzen

'Naam'	Inwoners	m (aandeel 'objectief')	1-m (aandeel 'historisch')
Gem1	25.000	0,0%	100,0%
Gem2	25.500	3,3%	96,7%
Gem3	26.000	6,7%	93,3%
Gem4	26.500	10,0%	90,0%
Gem5	27.000	13,3%	86,7%
Gem6	27.500	16,7%	83,3%
Gem7	28.000	20,0%	80,0%
Gem8	28.500	23,3%	76,7%
Gem9	29.000	26,7%	73,3%
Gem10	29.500	30,0%	70,0%
Gem11	30.000	33,3%	66,7%
Gem12	30.500	36,7%	63,3%
Gem13	31.000	40,0%	60,0%
Gem14	31.500	43,3%	56,7%
Gem15	32.000	46,7%	53,3%
Gem16	32.500	50,0%	50,0%
Gem17	33.000	53,3%	46,7%
Gem18	33.500	56,7%	43,3%
Gem19	34.000	60,0%	40,0%
Gem20	34.500	63,3%	36,7%
Gem21	35.000	66,7%	33,3%
Gem22	35.500	70,0%	30,0%
Gem23	36.000	73,3%	26,7%
Gem24	36.500	76,7%	23,3%
Gem25	37.000	80,0%	20,0%
Gem26	37.500	83,3%	16,7%
Gem27	38.000	86,7%	13,3%
Gem28	38.500	90,0%	10,0%
Gem29	39.000	93,3%	6,7%
Gem30	39.500	96,7%	3,3%
Gem31	40.000	100,0%	0,0%

¹ In 2006 was de definitie van middelgroot: van 30.000 tot 60.000 inwoners; in 2007: van 30.000 tot 40.000 inwoners.

Bijlage 3 Aantallen en bedragen m.b.t. de IAU in 2004-2010

In paragraaf 2.1 worden aantallen van mogelijke en feitelijke IAU-verzoeken en – toekenningen gegeven die zijn gebaseerd op de gemeentelijke indeling van 1 januari 2011. Dat is gedaan om een meer reëel meerjaren-beeld te presenteren. Als voorbeeld noemen we drie gemeenten in Noord-Nederland die in de jaren 2004-2009 bij elk jaar een IAU-verzoek indienden en gehonoreerd zagen. M.i.v. 2010 vond bij deze gemeenten een herindeling plaats tot een enkele gemeente, die eveneens een IAU kreeg. Op het eerste gezicht lijkt het daarom dat het aantal IAU-verzoeken met twee afneemt. Materieel verandert er echter feitelijk niets.

Door voor alle jaren uit te gaan van de gemeentelijk indeling per 1 januari 2011 wordt dit soort vertekening voortkomen. Gevolg is wel dat de aantallen in paragraaf 2.1 niet sporen met de ‘historische’ aantallen zoals die te vinden zijn in de jaarverslagen van de Toetsingscommissie.

Onderstaande tabel B3.1 is gebaseerd op die Jaarverslagen en geeft per jaar de aantallen zoals ze feitelijk voorkwamen.

Tabel B3.1 Aantallen IAU verzoeken en toekenningen in verschillende jaren.

	Over 2004	Over 2005	Over 2006	Over 2007	Over 2008	Over 2009	Over 2010	Totaal
aantal verzoeken	65	55	26	65	76	180	259	726
aantal toekenningen	59	49	25	60	70	171	226	660
% toekenningen	90,7	89	91,1	92,3	92,1	95	87,2	90,9
toekenningen in mln euro's	9,9	5,9	10,5	6,7	16,7	35,1	76,5	
in % van macrobudget	0,2%	0,1%	0,25%	0,2%	0,4%	0,8%	1,9%	

Bijlage 4 Literatuur

- "Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand", SEO economisch onderzoek & Andersson Elffers Felix, Amsterdam - Utrecht, februari 2008, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Toetsingscommissie, Jaarverslagen 2005 t/m 2011
- Regeling MAU en IAU
- Website Toetsingscommissie
- Wet Werk en Bijstand (WWB)
- Besluit WWB 2007
- Memorie van Toelichting WWNV

Bijlage 5 Tabellen en toelichting behorend bij deel- vraag 6

**Tabel B5.1 Gewichten van verdeelmaatstaven in het objectief verdeelmodel
WWB-I in 2008/2010**

	2008	2009	2010
Lage inkomens 15 - 64 jaar (% van huishoudens 15 - 64 jaar met inkomen)	27,384	27,384	24,204
Eenouderhuishoudens 15 - 44 jaar (% van huishoudens 15 - 64 jaar)	90,663	90,663	68,407
Arbeidsongschiktheidsuitkeringen (% van inwoners 15 - 64 jaar)	-24,167	-24,167	-23,74
Totaal allochtonen 15 - 64 jaar (% van inwoners 15 - 64 jaar)	3,308	3,308	5,036
Laagopgeleiden 15 - 64 jaar (% van inwoners 15 - 64 jaar)	5,737	5,737	4,869
Huurwoningen (% van het totaal aantal woningen)	4,175	4,175	3,231
Regionaal klantenpotentieel (in % van het aantal inwoners)	1,679	1,679	1,725
Inwoners in stedelijk gebied (% van inwoners)	-1,381	-1,381	-1,407
Werkzame beroepsbevolking op COROP-niveau (% van beroepsbevolking)	-29,172	-29,172	-31,239
Banen handel en horeca in COROP-regio (% van totaal aantal banen)	-21,198	-21,198	-18,599
Procentuele banengroei in COROP-regio	-21,191	-21,191	-8,089
Aantal banen in COROP-regio (% van totale beroepsbevolking)	-3,085	-3,085	-2,481
Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei	-13,239	-13,239	-29,337
Vast bedrag per huishouden	2.899,304	2.899,304	3.130,895

Toelichting bij de concrete toets

Om te beginnen hebben we de tekorten/overschotten en de veranderingen geïnclassificeerd in elk vijf klassen. Tabel B5.2 laat dat zien.

Tabel B5.2 Classificatie van tekorten en overschotten en van veranderingen objectief budget

Tekorten en overschotten		Veranderingen in budgetaandelen	
Tekort	-7,5% en meer	Eraf	-3,5% en meer
Matig tekort	-3% tot -7,5%	Matig eraf	-1,5% tot -3,5%
Circa evenwicht	-3% tot 3%	Circa gelijk	-1,5% tot 1,5%
Matig overschot	3% tot 7,5%	Matig erbij	1,5 % tot 3,5%
Overschot	7,5% en meer	Erbij	3,5% en meer

We bespreken nu eerst de uitkomst voor de eerste subperiode (Tabel B5.3), dan die van de tweede (Tabel B5.4).

Tabel B5.3 Verandering in Objectief budget 2008/09 t.o.v. Tekorten en overschotten 2008

Verandering budget 2008/09	Tekorten en overschotten 2008					
	Tekort	Matig tekort	Circa evenwicht	Matig overschot	Overschot	Totaal
Eraf	1	1	4	1	4	11
Matig eraf		1	4	9	6	20
Circa gelijk	4	7	9	5	17	42
Matig erbij	3	2	4	1	12	22
Erbij	4	5	4	5	5	23
Totaal	12	16	25	21	44	118

Elk van de 118 gemeenten uit de steekproef is geplaatst in een van de 25 vakken van het witte vlak in de tabel. Links onderin staan de 14 gemeenten¹ die in 2008 een (matig) tekort hadden en door andere scores op de verdeelmaatstaven in het model een (matige) toename van het budget tegemoet konden zien.

Daar tegenover staan rechts bovenin de 20 gemeenten die in 2008 een (matig) overschot hadden en er door andere scores op de verdeelmaatstaven in het model een (matige) afname van het budget zagen optreden.

Er waren echter ook 3 gemeenten – die staan linksboven – die een (matig) tekort hadden en daarbovenop minder (wat) budget kregen.

Tenslotte waren er 23 gemeenten – die staan rechtsonder – die een (matig) overschot hadden en er daarbovenop (wat) budget bij kregen.

¹ Dat is 3+2+4+5, dus de som van de vier witte vakjes links onder.

Tabel B5.4 Verandering in Objectief budget 2009/10 t.o.v. Tekorten en overschotten 2009

Verandering budget 2009/10	Tekorten en overschotten 2009					Totaal
	Tekort	Matig tekort	Circa evenwicht	Matig overschot	Overschot	
Eraf	10	10	7	4	9	40
Matig eraf	7	3	7	6	6	29
Circa gelijk	3	2	11	4	11	31
Matig erbij	2	2	5	1	2	12
Erbij		1	2	2	1	6
Totaal	22	18	32	17	29	118

Ook nu is elk van de 118 gemeenten uit de steekproef geplaatst in een van de 25 vakken van het witte vlak in de tabel. Links onderin staan de 5 gemeenten die in 2009 een (matig) tekort hadden en door andere scores op de verdeelmaatstaven in het model een (matige) toename van het budget tegemoet konden zien. Dat zijn er minder dan in 2008.

Daar tegenover staan rechts bovenin de 25 gemeenten die in 2009 een (matig) overschot hadden en er door andere scores op de verdeelmaatstaven in het model een (matige) afname van het budget zagen optreden. Dat zijn er wat meer dan in 2008.

Er waren echter ook 30 gemeenten – die staan linksboven – die in 2009 een (matig) tekort hadden en daarbovenop minder (wat) budget bijkregen. Dat zijn er veel meer dan in 2008.

Tenslotte waren er 6 gemeenten – die staan rechtsonder – die een (matig) overschot en er daarbovenop (wat) budget bij kregen; dat zijn er veel minder dan in 2008.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus / P.O. Box 7001
2701 AA ZOETERMEER
tel: + 31 079 3 222 222
fax: + 31 079 3 222 212
The Netherlands
info@research.panteia.nl
www.research.panteia.nl

