

De toetsingscommissie Wet werk en bijstand

Jaarverslag 2005

Inhoudsopgave

1. Opdracht aan de toetsingscommissie
2. Werkwijze van de toetsingscommissie
3. Aanvragen en uitgebrachte adviezen
4. Bevindingen

Bijlage: overzicht van de gemeenten

1. Opdracht aan de toetsingscommissie

In artikel 74 van de Wet werk en bijstand (WWB) is bepaald dat aan een gemeente op verzoek van het college van burgemeester en wethouders een aanvullende uitkering voor het inkomensdeel WWB kan worden verstrekt, indien de door de gemeente gemaakte kosten van algemene bijstand hoger zijn dan de daarvoor verstrekte uitkering.

Artikel 73 van de WWB bepaalt dat er een (onafhankelijke) toetsingscommissie is die tot taak heeft een oordeel te geven over een dergelijk verzoek. Bij de beslissing op dit verzoek betreft de minister, naast het oordeel van de toetsingscommissie, het oordeel van de Inspectie Werk en Inkomen over de uitvoering van deze wet. De minister neemt uiterlijk 31 december van het jaar, volgend op dat waarop de aanvraag betrekking heeft, een beslissing.

De voorwaarden waaronder een verzoek kan worden ingediend en de criteria waarop de toetsingscommissie een verzoek beoordeelt, zijn nader uitgewerkt in het Besluit WWB en in de Regeling WWB. Deze houden in dat een aanvullende uitkering slechts kan worden toegekend:

1. voorzover de kosten van algemene bijstand de toegekende uitkering inkomensdeel met minimaal 10 procent overstijgen;
2. indien de aanvraag is ingediend voor 1 augustus van het jaar, volgend op dat waarop de aanvraag betrekking heeft;
3. indien de gemeente heeft voldaan aan de gestelde vormvoorschriften;
4. indien in de betreffende gemeente sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt;
5. de overschrijding van 110% van de toegekende uitkering inkomensdeel naar het oordeel van de toetsingscommissie niet het gevolg is van een onrechtmatige uitvoering van de wet door de tekortgemeente;
6. de overschrijding van 110% van de toegekende uitkering inkomensdeel naar het oordeel van de toetsingscommissie niet het gevolg is van beleidskeuzen van, dan wel handelen door het college of de gemeenteraad van de tekortgemeente.

De onder 6. genoemde voorwaarde geldt alleen voor gemeenten met 40.000 inwoners of meer.

In de Regeling WWB is een criterium opgenomen om te bepalen in welke situaties er zonder nader onderzoek moet worden geconcludeerd tot een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt.

Door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de volgende leden en plaatsvervangend leden benoemd:

- als voorzitter: dhr. drs. Th.J.F.M. Bovens;
- als leden: dhr. prof. dr. R.van der Veen en mevr. M.J. van Lente-Huiskamp;
- als plaatsvervangende leden: mevr. mr. S.E. Korthuis en mevr. drs. J.Vonk-Vedder.

Deze benoemingen hebben betrekking op de periode van 19 november 2004 tot 1 januari 2008.

Als ambtelijk secretaris van de toetsingscommissie is aangewezen dhr. drs. P. de Weerd van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De commissie is in 2005 acht keer bijeengewees (18 januari, 15 maart, 27 juni, 30 augustus, 30 september, 28 oktober, 11 november en 25 november).

2. Werkwijze van de commissie

Algemeen

Uit de opdracht volgt dat de commissie een aanvraag van de gemeente dient te beoordelen op de volgende aspecten:

- tijdigheid van de aanvraag (voor 1 augustus van het volgend jaar);
- volledigheid van de aanvraag: zijn alle vereiste documenten juist en volledig ingediend;
- de situatie op de arbeidsmarkt in die gemeente;
- in geval van een onrechtmatigheid: is naar het oordeel van de toetsingscommissie de overschrijding van 110 procent van de toegekende uitkering inkomensdeel het gevolg van die onrechtmatigheid?;
- alleen bij gemeenten met meer dan 40.000 inwoners: is de overschrijding van 110 procent van de toegekende uitkering inkomensdeel het gevolg van beleidskeuzen van dan wel handelen door het college of de gemeenteraad? (beoordeling van beleid en uitvoering).

In artikel 74 van de WWB is bepaald dat een aanvraag om een aanvullende uitkering wordt ingediend bij de toetsingscommissie.

Om een soepele behandeling van en advisering over de aanvraag te realiseren zijn tussen het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Werk en Inkomen en de toetsingscommissie de volgende afspraken gemaakt:

- De commissie stelt, na ontvangst van een aanvraag, per ommegaande de Inspectie daarvan op de hoogte;
- de gemeenten maken bij hun aanvraag gebruik van een formulier dat via de reguliere communicatiekanalen tussen het departement en de gemeenten beschikbaar wordt gesteld;
- bij de aanvragen dienen, naast het ingevulde aanvraagformulier, de volgende documenten te worden meegezonden:
 - 1) het door het college vastgestelde verslag over de uitvoering van de WWB;
 - 2) de verklaring van de accountant belast met de controle omtrent de getrouwheid van de verstrekte gegevens en de rechtmatigheid van de uitvoering van de WWB;
 - 3) het oordeel van de gemeenteraad over de uitvoering van de WWB;
 - 4) een door het college opgestelde analyse over de oorzaken van het tekort op de uitkering inkomensdeel;
- het oordeel van de Inspectie richt zich op een tweetal zaken:
 - 1) het vaststellen van een eventuele onrechtmatigheid in de uitvoering;
 - 2) bij gemeenten met meer dan 40.000 inwoners: de beoordeling of de overschrijding van 110 procent van de toegekende uitkering inkomensdeel het gevolg is van beleidskeuzen van dan wel handelen door het college of de gemeenteraad;
- de toetsingscommissie neemt het feitelijke oordeel van de Inspectie mee in haar integrale afweging van alle relevante aspecten om tot een advies te komen.

Tijdige indiening en uitstel

Gemeenten die niet voor 1 augustus 2005 alle vereiste documenten tijdig hadden ingediend, hadden de mogelijkheid om daarvoor uitstel te vragen. Hiervoor is een termijn van vier weken vastgesteld. Voor het indienen van het oordeel van de gemeenteraad over de uitvoering is

desgevraagd extra uitstel verleend tot één week na de eerste vergadering van de gemeenteraad na de zomerperiode. In een enkel geval is extra uitstel verleend vanwege bijzondere redenen.

Beoordeling onrechtmatige uitvoering

Op basis van de bevindingen van de Inspectie Werk en Inkomen heeft de commissie de relatie tussen de onrechtmatigheid en het tekort getoetst aan de hand van de volgende criteria:

- alleen een geconstateerde financiële tekortkoming bij de verlening van algemene bijstand is van belang. Andere vormen van financiële tekortkomingen (bijzondere bijstand, werkdeel) hebben immers geen relatie met de voor de algemene bijstand verstrekte uitkering inkomensdeel. Bij niet-financiële tekortkomingen is naar de mening van de commissie geen relatie te leggen met het bedrag van de verstrekte algemene bijstand;
- bij een financiële tekortkoming is de commissie in beginsel er van uitgegaan dat de overschrijding van 110% van de toegekende uitkering mede wordt veroorzaakt door deze financiële onrechtmatigheid. Gelet op het gegeven dat er geen gedeeltelijke aanvullende uitkering mogelijk is, zou een onverkorte toepassing van dit uitgangspunt er toe leiden dat elke financiële tekortkoming prohibitief is voor het toekennen van een aanvullende uitkering. Om die reden heeft de commissie ook meegewogen of er sprake is van enige proportionaliteit tussen de hoogte van de financiële tekortkoming en de hoogte van de gevraagde aanvulling. Zo nodig is daarbij ook meegenomen dat een financiële tekortkoming zowel betrekking kan hebben op te veel verstrekte algemene bijstand als op te weinig.

In een enkel geval heeft de commissie de gemeente gevraagd om aanvullende informatie over de aard en achtergrond van de financiële tekortkoming.

Beoordeling uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt

In de Regeling WWB (artikel 15) is het volgende opgenomen over de beoordeling van de uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt:

- een verzoek tot een aanvullende uitkering als bedoeld in artikel 74, eerste lid, van de wet kan slechts voor inwilliging in aanmerking komen, indien naar het oordeel van de toetsingscommissie, bedoeld in artikel 73 van de wet, sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt;
- van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt is in ieder geval sprake, indien:
 - a. de instroom van de tekortgemeente in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde instroom van de tekortgemeente in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3] hoger is dan de landelijke instroom in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde landelijke instroom in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3], en
 - b. de uitstroom van de tekortgemeente in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde uitstroom van de tekortgemeente in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3] lager is dan de landelijke uitstroom in jaar [t] ten opzichte van de gemiddelde landelijke uitstroom in de jaren [t-1], [t-2] en [t-3].

Uit de systematiek van artikel 15 van de Regeling WWB volgt dat de toetsingscommissie bij de gemeenten die niet hebben voldaan aan de hiervoor onder a. en b. genoemde criteria zich een zelfstandig oordeel moet vormen over de uitzonderlijkheid van de situatie op de arbeidsmarkt.

Op basis van de CBS-gegevens over instroom en uitstroom is gebleken dat slechts een zeer beperkt aantal van de aanvragende gemeenten (7 van de 64) aan de onder a. en b. genoemde criteria heeft voldaan. Dit gegeven heeft de commissie er toe genoopt om de eigen beoordelingsruimte voor de situatie op de arbeidsmarkt bij de overige 57 gemeenten nader te objectiveren. Zij heeft daarbij het volgende overwogen:

- het beoordelen van deze 57 gemeenten op de uitzonderlijkheid van de situatie op de arbeidsmarkt, uitsluitend aan de hand van een afweging van argumenten en gegevens die door elke gemeente afzonderlijk zijn ingebracht, zou een te groot risico vormen voor inconsistentie in het geheel van de adviezen. Daarbij speelt een rol dat de werkwijze zowel voor gemeenten als voor de commissie geheel nieuw was en dat het daardoor niet mogelijk was om de gegevensverstrekking door gemeenten zelf over de situatie op de arbeidsmarkt vooraf geheel adequaat te stroomlijnen;
- naar het oordeel van de commissie heeft het criterium van de Regeling WWB een sterke focus op het jaar 2004. Indien de relatief hoge instroom en de relatief lage uitstroom zich ook al voordeden in 2002 en 2003 leidt dit criterium er immers toe dat een gemeente daaraan moeilijker kon voldoen. Omdat verreweg de meeste gemeenten die een aanvraag aanvullende uitkering hebben ingediend hun budget hebben gekregen op basis van de historische verdeelmaatstaf uitgaven 2001, zou het onredelijk zijn om niet over alle jaren na 2001 een ongunstige ontwikkeling in instroom en uitstroom mee te wegen;
- de commissie is nagegaan of er, behalve gegevens over instroom en uitstroom, nog andere indicatoren zijn die voor alle gemeenten een betrouwbare graadmeter zijn voor de uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Een belangrijk aspect daarbij is dat er steeds een betrouwbare vergelijking moet kunnen worden gemaakt met de landelijke ontwikkeling en dat het moet gaan om een indicator die iets zegt over de betekenis van de arbeidmarktsituatie voor de uitgaven algemene bijstand van een gemeente;
- de commissie is tot de conclusie gekomen dat de ontwikkeling van het aantal niet-werkende werkzoekenden zoals deze op gemeenteniveau worden berekend door CWI, aan de hiervoor genoemde uitgangspunten voldoet. Het in beschouwing nemen van CWI-gegevens over de vraagkant van de arbeidsmarkt (vacatures) is eveneens door de commissie overwogen, maar heeft als bezwaar dat deze gegevens niet betrouwbaar genoeg zijn voor een vergelijking tussen een individuele gemeente en de landelijke ontwikkeling. Om die reden zijn gegevens over vacatures in beginsel niet meegenomen in de advisering.

Voor de werkwijze van de commissie is verder van belang dat zij in eerste instantie alleen kon beschikken over de instroom- en uitstroomgegevens van het CBS over de eerste drie kwartalen van 2004. De vertraagde levering van de CBS-gegevens over het gehele jaar 2004 vond zijn oorzaken in invoeringsproblemen bij de gewijzigde bijstandsstatistiek. Om die reden is in de Regeling WWB een bepaling opgenomen dat de beoordeling van het arbeidsmarktcriterium zoals aangegeven in de Regeling WWB, voor het jaar 2004 alleen betrekking had op de eerste drie kwartalen. Indien dit zou leiden tot een negatieve beslissing, zou deze worden aangehouden totdat de definitieve cijfers over het gehele jaar 2004 beschikbaar zouden zijn.

Een en ander heeft geleid tot de volgende werkwijze van de commissie voor het beoordelen van de uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt:

1. De commissie is allereerst op basis van de voorlopige CBS-gegevens 2004 nagegaan of de gemeente voldeed aan het arbeidsmarktcriterium van de

- Regeling WWB (artikel 15, vierde lid). Indien dit het geval was heeft de commissie geconcludeerd tot een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt.
2. Indien de gemeente niet bleek te voldoen aan het onder 1. genoemde arbeidsmarktcriterium is de commissie nagegaan of de gemeente op basis van de voorlopige CBS-cijfers heeft voldaan aan een door de commissie geformuleerd arbeidsmarktcriterium. Dit houdt in dat in het criterium van de Regeling WWB zowel bij instroom als bij uitstroom het gemiddelde over de periode 2002 tot en met 2004 wordt vergeleken met 2001¹.
 3. Indien de gemeente bleek te voldoen aan het onder 2. genoemde criterium is de commissie ook nog nagegaan of de ontwikkeling van het aantal niet-werkende werkzoekenden over de periode 2001-2004 in die gemeente hoger was dan de landelijke ontwikkeling.
 4. Indien de gemeente heeft voldaan aan de onder 2. en 3. genoemde criteria heeft de toetsingscommissie, om te komen tot het oordeel dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt, slechts marginaal getoetst over wat de gemeente in haar analyse van het tekort daarover naar voren heeft gebracht.
 5. Bij de overige gemeenten is de toetsingscommissie nagegaan of in de analyse van het tekort voldoende elementen naar voren zijn gebracht om op basis van dat rapport te concluderen tot een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Daarbij kon het niet alleen gaan over specifieke arbeidsmarktgegevens zoals ontwikkeling van de werkgelegenheid in de gemeente en in de regio, maar ook over bestandskenmerken die een relatie hebben met de mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden om uit te stromen naar werk. Een voorbeeld daarvan is het aandeel ouderen (50+) in het bestand. Het door veel gemeenten gebruikte gegeven van de fase-indeling van het bestand is door de commissie slechts beperkt meegewogen omdat dit een gegeven is dat niet op een voor alle gemeenten uniforme manier de afstand tot de arbeidsmarkt aangeeft.
 6. Indien naar het oordeel van de commissie de analyse van het tekort onvoldoende aanknopingspunten bood om te concluderen tot een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt, is aan de betreffende gemeente om aanvullende informatie gevraagd.
 7. De commissie heeft voor de onder 6. bedoelde gemeenten haar definitieve oordeel over de situatie op de arbeidsmarkt bepaald aan de hand van de aangereikte aanvullende informatie.
 8. Op 22 november 2005 is de commissie in kennis gesteld van de CBS-gegevens over instroom en uitstroom over alle vier kwartalen van 2004. De werkzaamheden van de commissie waren op dat moment, op 10 gemeenten na, al afgerond op basis van de voorlopige gegevens over de eerste drie kwartalen. Omdat de definitieve gegevens een verschuiving betekenden in de gemeenten die voldeden aan het arbeidsmarktcriterium van de Regeling WWB alsmede een verschuiving in de gemeenten die voldeden aan het onder 2. genoemde criterium van de commissie, is nagegaan of de definitieve CBS-gegevens tot een ander advies zouden hebben geleid als deze eerder bekend waren geweest. Dit bleek niet het geval te zijn.
- Omdat op basis van de definitieve CBS-gegevens meer gemeenten voldeden aan het onder 2. genoemde arbeidsmarktcriterium dan op basis van de voorlopige CBS-gegevens, betekenden deze definitieve cijfers voor een aantal gemeenten waarover de commissie nog een advies moest formuleren, echter

¹ In het arbeidsmarktcriterium van de Regeling WWB wordt 2004 vergeleken met het gemiddelde over de periode 2001 tot en met 2003.

wel het verschil tussen een negatief advies (voorlopige CBS-gegevens) en een positief advies (definitieve CBS-gegevens).

Beoordeling beleid en uitvoering

Bij gemeenten met meer dan 40.000 inwoners wordt ook beoordeeld of het gevoerde beleid en uitvoering hebben bijgedragen aan het tekort.

Zoals eerder aangegeven is deze beoordeling uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen.

De toetsingcommissie heeft bij haar advisering dit oordeel van de Inspectie overgenomen.

De Inspectie heeft de beoordeling langs een tweetal lijnen uitgevoerd.

In de eerste plaats is aan de hand van bestaande documenten (bijlagen aanvraag aanvullende

uitkering, de gemeentelijke WWB-verordeningen, beleidsregels, commissie- en

raadsverslagen, Kernkaart bijstand, serviceniveau-overeenkomst CWI-gemeente etc.)

nagegaan op welke wijze het beleid en de uitvoering hebben vormgekregen.

In de tweede plaats is aan de hand van een aantal indicatoren nagegaan wat de prestaties zijn van de uitvoering ten opzichte van referentiegemeenten. Deze indicatoren zijn:

- nieuw toegekende uitkeringen als percentage van het bestand;
- beëindigde bijstandsuitkeringen;
- reden van beëindiging uitkering WWB;
- werkhervatting;
- terugval in bijstand na aanvaarding van werk;
- geconstateerde fraude als percentage van het bestand;
- totaal bedrag geconstateerde fraude als percentage van het totaal aan verstrekte bijstand;
- incassoratio van fraudevorderingen.

3. Aanvragen en uitgebrachte adviezen

64 gemeenten hebben een aanvraag ingediend. In één geval was er sprake van een samenwerkingsverband (ISD Kompas, een samenwerkingsverband van de gemeenten Nuth, Simpelveld en Voerendaal). Een overzicht van de gemeenten en de bedragen waarop de gemeente aanspraak kon maken is opgenomen in de bijlage.

Het bedrag waarop de gemeente aanspraak kan maken wijkt soms af aan wat de gemeente zelf in het aanvraagformulier heeft opgenomen. Redenen daarvan zijn:

- de aanvraag is eerder ingestuurd dan het verslag over de uitvoering en de daarbij behorende accountantsverklaring. De gemeente is dan bij de aanvraag nog niet uitgegaan van door de accountant geverifieerde cijfers;
- een aantal gemeenten heeft in het aanvraagformulier de bruto kosten van algemene bijstand opgevoerd, dat wil zeggen uitgaven voor algemene bijstand zonder daarop de ontvangsten in mindering te brengen. De uitkering inkomensdeel, waarop de aangevraagde uitkering een aanvulling is, heeft echter betrekking op de kosten van algemene bijstand als bedoeld in artikel 69, lid 1, onderdeel b, van de WWB, dat wil zeggen de uitgaven algemene bijstand minus de ontvangsten.

Ten aanzien van het naleven van de gestelde termijnen voor het indienen van de aanvraag heeft de commissie bij één gemeente moeten constateren dat de gemeente onvoldoende argumenten heeft aangevoerd voor het niet tijdig indienen van de gevraagde bijlagen. De commissie heeft daarom geadviseerd de aanvraag voor deze gemeente niet-ontvankelijk te verklaren.

Ten aanzien van de onrechtmatigheid is door IWI vastgesteld dat er bij drie gemeenten sprake was van een onrechtmatige uitvoering, waarbij in een van deze gemeenten alleen sprake was van een financiële tekortkoming bij de bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand heeft echter geen relatie met de aanvullende uitkering. Bij de overige twee gemeenten heeft de commissie op basis van proportionaliteit geoordeeld dat de geconstateerde financiële tekortkomingen geen negatieve rol mogen spelen in het uit te brengen advies.

De beoordeling van de uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt heeft geleid tot de volgende bevindingen:

- 7 van de 64 gemeenten hebben voldaan aan het arbeidsmarktcriterium van de Regeling WWB;
- van de overige 57 gemeenten hebben 49 gemeenten voldaan aan het onder 2. genoemde aanvullende arbeidsmarktcriterium van de commissie;
- van deze 49 gemeenten hebben 41 gemeenten voldaan aan het onder 3. genoemde criterium voor de ontwikkeling van de werkloosheid tussen 2001 en 2004. Deze 41 gemeenten hebben dus voldaan aan het tweeledige criterium van de commissie.
- van de overige 16 gemeenten heeft de commissie bij drie gemeenten op basis van de door de gemeente gemaakte analyse van het tekort, zonder nader onderzoek kunnen concluderen tot een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Bij de andere gemeenten is gevraagd om de situatie op de arbeidsmarkt nader toe te lichten. Bij vier gemeenten was deze informatie naar het oordeel van de commissie niet toereikend om te kunnen concluderen tot een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt. Voor deze vier gemeenten heeft de commissie een negatief advies uitgebracht aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ten aanzien van de gemaakte keuzes in beleid en uitvoering heeft de Inspectie Werk en Inkomen onderzoek gedaan bij de 7 gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. De Inspectie is ten aanzien van al deze gemeenten tot het oordeel gekomen dat de overschrijding van 110 procent van de toegekende uitkering inkomensdeel niet het gevolg is van de door de gemeente gemaakte keuzes in beleid en uitvoering.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de 64 gemeenten die een aanvraag hebben ingediend en de wijze waarop de advisering tot stand is gekomen. Deze bijlage is tevens voorzien van een kaart van Nederland waarop deze 64 gemeenten zijn aangewezen.

4. Overzicht van de bevindingen

Werkwijze voor de commissie en voor de gemeenten

De procedure die gemeenten moesten volgen en de wijze van advisering door de toetsingscommissie waren voor beide partijen geheel nieuw.

De commissie is van oordeel dat de gevolgde procedure voor alle betrokken voldoende helder is geweest. Tijdens de aanvraagperiode en tijdens de periode van de voorbereiding van de adviezen hebben zich geen situaties voorgedaan die een goede afhandeling van de werkzaamheden in de weg stonden.

De commissie realiseert zich daarbij wel dat het in het afgelopen jaar nog niet mogelijk was dat de gemeenten op een meer uniforme manier hun analyse hebben opgesteld en dat het mede daardoor voor gemeenten een zoektocht is geweest om tot een adequate analyse te komen. Wel is gebleken dat veel gemeenten een goede inspanning hebben geleverd om in hun rapport relevante analyses en informatie op te nemen. De commissie tekent daarbij aan dat deze inspanningen zich ook in belangrijke mate hebben gericht op een uiteenzetting over beleid en uitvoering, ook als dat, gelet op het aantal inwoners, geen onderwerp van toetsing kon zijn.

Naar de mening van de commissie verdient het aanbeveling dat de inhoud van de door gemeenten op te stellen analyses van het tekort meer vooraf wordt gestructureerd. Door deze aanpak kunnen de analyses ook voor de gemeenten zelf een grotere bijdrage leveren aan de beperking van het tekort

Toetsing beleid en uitvoering

In de Regeling WWB is bepaald (artikel 15, vijfde lid) dat alleen bij gemeenten met meer dan 40.000 inwoners wordt nagegaan of het tekort is toe te schrijven aan het beleid en uitvoering van de gemeente. Deze beperking is opgenomen omdat voor kleinere gemeenten de invloed van de situatie op de arbeidsmarkt zwaarder weegt dan bij grotere gemeenten.

Deze aanpak betekent dat, afgezien van mogelijke financiële onrechtmatigheden, voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners de situatie op de arbeidsmarkt het enige criterium is waaraan wordt getoetst.

De commissie is van oordeel dat de toetsing van beleid en uitvoering in het geheel van de oordeelsvorming over het toekennen van een aanvullende uitkering een grotere plaats zou moeten krijgen. Zij baseert dit standpunt op de volgende overwegingen.

In de nota van toelichting op het Besluit WWB is aangegeven dat de reden dat gemeenten met minder dan 40.000 inwoners zijn gevrijwaard van de oordeelsvorming over beleid en uitvoering, is gelegen in het argument dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bij deze gemeenten de voornaamste reden zijn voor het tekort op het inkomensdeel. Deze stelling ontbeert naar het oordeel van de commissie empirische onderbouwing. Dat blijkt ook uit de gegevens die de gemeenten hebben aangereikt.

De commissie is dan ook van oordeel dat het redelijk is om in de advisering de inspanningen van de gemeenten te betrekken die er op zijn gericht het tekort zo beperkt mogelijk te houden. Immers, ook bij kleinere gemeenten kunnen deze inspanningen, zelfs bij een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt, leiden tot een verkleining van het tekort.

Een dergelijke wijze van advisering kan enerzijds voorkomen dat een gemeente die op dit punt onvoldoende inspanningen pleegt, toch een aanvullende uitkering inkomensdeel krijgt en anderzijds dat een gemeente die wel voldoende inspanningen pleegt, op grond van een

geconstateerde niet uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt niet voor de aanvullende uitkering in aanmerking kan komen.

De commissie is wel van oordeel dat juist de werking van het arbeidsmarktcriterium bij de allerkleinste gemeenten te zeer door toevalligheden kan worden bepaald. Zij geeft daarom in overweging na te gaan of voor deze categorie gemeenten het arbeidsmarktcriterium kan worden versoepeld. De hiervoor bepleite ruimere toetsing van beleid en uitvoering voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners zou dan niet gelden voor de allerkleinste gemeenten.

De commissie is verder van oordeel dat, nu in 2006 de toetsing wordt uitgevoerd over het tweede jaar na invoering van de WWB, van gemeenten ook mag worden verwacht dat zij hun beleid en uitvoering meer richten op het terugdringen van mogelijke tekorten.

Aanbevelingen voor het historisch verdeelmodel

Het hanteren van het historisch verdeelmodel is onvermijdelijk omdat het voor alle gemeenten toepassen van het objectief verdeelmodel tot te grote uitschieters zou hebben geleid.

Naar het oordeel van de commissie is het effect van de onvermijdelijke perversiteit van het historisch verdeelmodel - slecht beleid in het verleden wordt beloond - echter groter dan wellicht was voorzien, en wel om de volgende redenen:

- door de sterke focus op de werking van het objectief verdeelmodel wordt de aandacht weggenomen van de ongunstige bijwerkingen van het historisch verdeelmodel;

- doordat bij de toepassing van het verdeelmodel, zoals vastgesteld voor 2005 en 2006, de historische kosten nog een belangrijke rol spelen, treden de nadelige effecten daarvan op een grotere en langduriger schaal op dan bij de totstandkoming van de WWB was voorzien.

In het licht van het voorgaande is de commissie van oordeel dat de keuze voor jaar T-2 in plaats van T-3, zoals gaat gelden vanaf 2005, van groot belang is. Daarmee wordt de onvermijdelijke perversiteit beperkt van het werken met historische kosten. Dit neemt echter niet weg dat het werken met historische kosten juist door gemeenten die in het nabije verleden goed hebben gepresteerd nog steeds als onredelijk kan worden beschouwd.

De commissie geeft u daarom in overweging te bezien of deze onredelijkheid voor de gemeenten met minder dan 40.000 inwoners nog kan worden gemitigeerd. Zij realiseert zich daarbij dat de wijze van verdeling van het macrobudget inkomensdeel voor de jaren 2005 en 2006 reeds is vastgelegd en dat een eventuele wijziging op zijn vroegst voor de budgetten inkomensdeel 2007 kan worden ingevoerd.

Aanbevelingen voor het objectief verdeelmodel

De commissie heeft over 2004 slechts 7 gemeenten beoordeeld waarvan de budgetten in meer of mindere mate objectief verdeeld zijn. Het percentage van het budget dat daarbij objectief verdeeld is liep uiteen van 2,5 (ISD Kompas, samenwerkingsverband van de gemeenten Nuth, Simpelveld en Voerendaal) tot 40 (Veenendaal). De betekenis van het objectief verdeelmodel voor de gemeenten waarover de toetsingscommissie een advies heeft uitgebracht, is daarom marginaal geweest. De commissie kan daarom geen wezenlijke bijdrage leveren aan het verder perfectioneren van het verdeelmodel en heeft om die reden afgezien van het maken van analyses van het objectief verdeelmodel.

Invulling arbeidsmarkt criterium

Zoals eerder aangegeven heeft de commissie voor de invulling van haar beoordelingsruimte voor de uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt, een eigen criterium gehanteerd ten aanzien van die gemeenten die niet voldeden aan het in de Regeling WWB opgenomen arbeidsmarkt criterium.

Naar de mening van de commissie maakt het beperkte bereik van het arbeidsmarkt criterium van de Regeling WWB (7 van de 64 gemeenten) het nodig dat de regelgeving op dit punt wordt aangepast. Dat laat onverlet dat de commissie het wenselijk vindt om, evenals bij de toetsing over 2004, ten aanzien van de beoordeling van de arbeidsmarktsituatie een duidelijke eigen beoordelingsruimte te hebben. De vraag voor de commissie of deze beoordelingsruimte bij de toetsing van de aanvragen over 2005 zal worden geobjectiveerd door een eigen, aanvullend criterium, kan overigens pas aan de orde komen als duidelijk is geworden hoeveel gemeenten over 2005 onder het, al dan niet aangepaste, arbeidsmarkt criterium van de Regeling WWB gaan vallen.

De voorzitter van de toetsingscommissie Wet werk en bijstand,
Th.J.F.M. Bovens

De secretaris van de toetsingscommissie Wet werk en bijstand,
P.de Weerd

Bijlage: overzicht van de gemeenten