

Uitwerking ROB-aanbeveling II: Transparant ramen macrobudget

SZW is verantwoordelijk voor het ramen van de gevolgen van veranderingen in rijksbeleid op het beroep op bijstand. De Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) stelt in zijn advies dat grote beleidsramingen aan draagvlak zouden winnen als CPB deze toetst. Dit document beschrijft welke rol van CPB hierbij wenselijk zou zijn. In aanvulling op het ROB-advies willen VNG en SZW de transparantie van de ramingen voor gemeenten verder verhogen. Daartoe gaat dit document ook in op de mogelijkheden om te komen tot een meer transparante totstandkoming van de raming. Hierbij wordt de nadruk gelegd op de voorkant van de besluitvorming; d.w.z. bij het boeken van beleidseffecten ter voorbereiding van besluitvorming in de ministerraad en het parlement. Op het moment dat het macrobudget wordt vastgesteld is er immers geen ruimte meer om de beleidseffecten anders in te boeken dan eerder geraamd¹.

A. Rol van het CPB

De ROB beveelt aan dat het CPB een toets doet op de plausibiliteit van beleidsmaatregelen met substantieel financieel effect. Afgesproken wordt dat SZW beleidsramingen met een substantieel financieel effect (voor het CPB is € 50 mln. een logische grens²) altijd afstemt met het CPB. De onderbouwing van de raming en het resultaat van deze afstemming zal ambtelijk worden gedeeld met de VNG. SZW deelt deze informatie voordat deze openbaar gemaakt wordt zodat op basis van input van de VNG wijzigingen in de raming nog mogelijk zijn. Deze aanpak schept helderheid over hoe de raming van het macrobudget tot stand is gekomen en bevordert daarmee het vertrouwen in het stelsel. Voor SZW geldt vervolgens het door de ROB geadviseerde mantra 'comply or explain': als vastgehouden wordt aan de eigen raming en de CPB raming niet wordt overgenomen moet dit worden uitgelegd. *[NB Deze afspraak moet nog voorgelegd worden aan het CPB.]* Hierbij geldt het uitgangspunt dat er in spiegelbeeld-situaties gelijk gehandeld wordt. Hiermee wordt voorkomen dat partijen alleen kijken naar de effecten op het budget.

B. Mogelijkheden voor meer transparantie naar aanleiding van overleg VNG en SZW

In de gesprekken tussen VNG en SZW is naar voren gekomen dat VNG meer transparantie wil over de beleidseffecten die in de ramingen worden ingeboekt. VNG en SZW maken hierin onderscheid tussen twee typen beleidseffecten:

1. Wijzigingen in rijksbeleid die raken aan de uitvoering van de bijstand (voorbeeld: afsluiten WSW).

Bij beleidseffecten als gevolg van een beleidswijziging die direct raakt aan de bijstand, is de VNG in de regel reeds betrokken. SZW en de VNG hebben ambtelijk contact bij de uitwerking van het voorstel, en een definitief wetsvoorstel wordt aan de VNG voorgelegd. In een wetsvoorstel is altijd een financiële paragraaf opgenomen. In de praktijk blijkt echter dat tot nu toe de nadruk in dit proces ligt op uitvoeringsaspecten, en er minder aandacht is voor de financiële gevolgen. Daarom wordt afgesproken dat:

¹ Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan een ambtelijk uitgesproken intentie om de transparantie van beleids- en uitvoeringsaspecten te vergroten overeengekomen in het overleg van de G4 directeuren en de DG van SZW)

² Het CPB rondt doorgaans af op honderden miljoenen, waardoor effecten voor hen pas significant zijn boven de € 50 mln.

- De beleidsverantwoordelijke directie van SZW (PDV) de financiële contactpersonen bij de VNG attendeert op beleidswijzigingen die worden uitgewerkt en financiële gevolgen hebben en de VNG betreft bij de uitwerking en afstemming van het wetsvoorstel.
- De VNG verantwoordelijkheid neemt voor het inschakelen van mensen met de juiste financiële expertise.

2. Wijzigingen in rijksbeleid op overige (SZW-)terreinen met louter financiële impact op de bijstand (voorbeeld: verhoging AOW-leeftijd).

De gemeentelijke uitvoering wordt niet direct geraakt door deze wijzigingen in (SZW-)beleid. De beleidsverantwoordelijke directie zoekt in de huidige werkwijze bij de uitwerking van het voorstel daarom in mindere mate contact met de VNG. De VNG is daarom niet altijd op de hoogte in hoeverre voorstellen financiële gevolgen hebben voor gemeenten. Daarom wordt afgesproken dat:

- De beleidsverantwoordelijke directie van SZW (PDV) de financiële contactpersonen bij de VNG aan de voorkant inseint welke wijzigingen in SZW-of ander Rijksbeleid gevolgen gaan hebben voor het beroep op bijstand. Hierbij wordt voor zover mogelijk inzicht geboden in de financiële gevolgen incl. gemaakte aannames. Daarbij is voldoende ruimte voor de VNG om de effecten te toetsen en onderbouwde voorstellen te doen voor aanpassingen.

C. Blijvend verschil van inzicht

Het is mogelijk dat er tussen SZW en VNG substantieel verschil van inzicht blijft bestaan over de beleidsraming ondanks het doorlopen van de afspraken onder A en B. Wanneer hier sprake van is kunnen desgewenst de financiële gevolgen van het beleidseffect worden geagendeerd op bestuurlijk overleg tussen de VNG en SZW. In geval van een wetsvoorstel kan het eindoordeel van de VNG worden opgenomen in de Memorie van Toelichting.

D. Na inboeken beleidseffect

Eenmaal ingeboekt geldt in beginsel het principe 'for better or worse': beleidsramingen worden niet gewijzigd. Achteraf is immers moeilijk vast te stellen, met de beschikbare data, wat het effect van één beleidsmaatregel precies is geweest.

E. Vaststelling macrobudget

De VNG wordt in september gekend in de berekening van het macrobudget (voorlopig t+1 en definitief t) voor publicatie. SZW biedt VNG hierbij inzicht in het totaaloverzicht van lopende beleidseffecten. Hierbij duidt het op welke punten de SZW-raming afwijkt van CPB zodat de aansluiting gemaakt kan worden.

Uitwerking ROB-aanbeveling III: Procedures hoe om te gaan met afwijkingen die ondanks de gevolgde aanbevelingen kunnen optreden

De raming van het macrobudget bestaat uit enkele vaste componenten:

- 1) Realisaties t-1
- 2) Conjunctuureffecten
- 3) Effecten rijksbeleid
- 4) Loon- en prijsontwikkeling

Middels deze bouwstenen beoogt SZW om tot een nauwkeurige en transparant vastgestelde raming te komen. Ondanks het streven zo goed mogelijk te ramen, kunnen afwijkingen zich voordoen. In het verleden is sprake geweest van zowel tekorten als overschotten. Afgesproken wordt (o.b.v. het ROB-advies) dat bij een significante afwijking tussen budget en realisatie, SZW, VNG en CPB op basis van de beschikbare data de afwijking analyseren. Een analyse vindt plaats wanneer deze afwijking 3% of meer bedraagt, of wanneer de afwijking beperkter is dan 3% maar de meerjarige context hier aanleiding toe geeft. Hierbij wordt gekeken of er sprake is van externe effecten. De uitkomsten van deze analyse worden gedeeld met de VNG en kunnen desgewenst in bestuurlijk overleg worden besproken.
