

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Mevrouw drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Datum 15 oktober 2014
Betreft Advies vangnet Participatiewet

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

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

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387
Gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2014-0000526460

Uw kenmerk

2014-0000131746

Geachte mevrouw Klijnsma,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies over de regeling voor een aanvullende uitkering op grond van de Participatiewet voor het jaar 2015 (vangnet Participatiewet). De adviesaanvraag blijft in dit stadium beperkt tot de eenvoudige voorziening voor 2015. In een later stadium zal ook de beoogde definitievere vormgeving van het vangnet ter advisering aan de Raad worden voorgelegd. In zijn reactie over deze tijdelijke voorziening geeft de Raad echter ook enkele overwegingen mee voor de definitieve vangnetregeling. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad is geen voorstander van allerlei verschillende vangnetten. Idealiter zou een integraal vangnet in de vorm van artikel 12 moeten volstaan. De Raad is van oordeel dat in de gegeven situatie waarin gekozen is voor bekostiging van de bijstand via een aparte specifieke uitkering, het gelet de omvang en de aard van de kosten voor de hand ligt een aparte vangnetvoorziening onder de Participatiewet te handhaven.

De Raad kan zich vinden in de eenvoudige opzet van het vangnet voor 2015. Hij geeft wel in overweging de tegemoetkoming te beperken tot 50% van het tekort boven de drempel en tegelijkertijd de drempel voor het tekort te verlagen van 10% tot 7,5%. Omdat het tekort boven de eigen risicodrempel niet steeds volledig wordt gecompenseerd, houden gemeenten een belang bij het beperken van het te De Raad adviseert u in overweging te nemen deze systematiek ook in het vangnet voor 2015 toe passen. Mocht u hiertoe niet besluiten het in ieder geval toe te passen in het definitieve vangnet 2016.

De Raad wijst er verder op dat het van belang is dat gemeenten die voor 2015 een beroep doen op het vangnet, moeten beseffen dat bij een eventuele vervolgaanvraag over 2016 nadere eisen zullen worden gesteld, waarbij de gemeenten zullen moeten aantonen welke maatregelen zij hebben genomen om het tekort te reduceren.

Mede doordat de ex-ante aftopping is afgeschaft, dient er rekening mee te worden gehouden dat een relatief groot aantal gemeenten zich genooddaakt zal voelen

een beroep te doen op het vangnet. De uitkomsten van het verdeelmodel voor 2015 geven aanleiding nog eens kritisch te kijken naar de vertaling van de modelmatige uitkomsten en de gepresenteerde uitkomsten per gemeente voor 2015. De aard en de omvang van de verschillen tussen de uitkomsten van het verdeelmodel en de gemeentelijke kosten moeten immers verklaarbaar en verdedigbaar zijn. Verdere aanpassingen en verbeteringen van het model verbeteringen blijven noodzakelijk.

Datum
15 oktober 2014
Kenmerk
2014-0000526460

Dat de definitieve regeling vanaf 2016 het karakter van een groeimodel krijgt, heeft de instemming van de Raad. Hij is verder van oordeel dat bij toekenning van een aanvullende uitkering ook rekening dien te worden gehouden met de financiële resultaten van de voorgaande drie jaar. Van gemeenten mag worden verlangd dat zij op basis van positieve resultaten uit eerdere jaren een buffer aanleggen voor tijden dat het tegen zit. Gemeenten die een budget op basis van historische uitgaven ontvangen hebben eigenlijk geen vangnet nodig. Er is immers slechts sprake van een tijdelijk tekort. Door maatregelen te treffen zouden deze gemeenten dit moeten kunnen oplossen. De Raad is van oordeel dat het aan de Toetsingscommissie is om vast te stellen in hoeverre het tekort kan worden geweten aan het objectieve verdeelmodel dan wel aan de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

1.

Inhoud regeling voor 2015

In de huidige situatie komen gemeenten die meer dan 10% tekort komen op het gemeentelijke budget voor de bijstand in aanmerking voor een Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU). Daarnaast kunnen gemeenten, die de afgelopen drie jaar een tekort hadden op het inkomensdeel boven een bepaald percentage, in aanmerking komen voor een Meerjarige aanvullende uitkering (MAU). Dit geldt alleen voor gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Met de introductie van de nieuwe Participatiewet per 2015, wordt ook een nieuw objectief verdeelmodel voor het Inkomensdeel geïntroduceerd. Daarbij is wederom voorzien in een vangnetregeling voor gemeenten met grote tekorten op het bijstandsbudget.

De voorliggende eenvoudige voorziening, die uitsluitend voor 2015 geldt, wordt gekenmerkt door de volgende aspecten:

- intergemeentelijke solidariteit, dat wil zeggen bekostiging uit het macro-budget voor de Participatiewet, zonder toevoeging van extra rijksgeld;
- een eigen risico voor gemeenten van 10% van budget, met uitzondering voor gemeenten wier MAU-beschikking voortijdig is beëindigd;
- geen eisen met betrekking tot meerjarigheid van het tekort;
- feitelijke oorzaak tekort speelt geen rol voor het uitkeringsrecht;
- voor de behandeling van de aanvraag moet gemeente wel aantonen dat zij het proces van budgetbeheersing/tekortreductie in gang heeft gezet; de feitelijke resultaten van dat proces spelen voor het vangnet geen rol; die beoordeling komt exclusief toe aan de gemeenteraad;
- de uitkering wordt achteraf vastgesteld op basis van het feitelijk tekort, met dien verstande dat alleen rekening wordt gehouden met bedragen waarvan de gemeente de rechtmatigheid heeft kunnen verantwoorden via SiSa;
- het verzoek wordt ingediend bij en beoordeeld door de Toetsingscommissie aanvullende uitkeringen Participatiewet.

2.

Het uitgangspunt van de vangnetregeling

De hoogte van de bijstandsuitkeringen is in belangrijke mate wettelijk vastgelegd. In die zin is de beleidsvrijheid voor gemeenten beperkt. Wel hebben gemeenten de nodige vrijheid bij de uitvoering van de inkomensondersteuning. De gemeenten ontvangen voor de bijstandslasten een (specifieke) uitkering. De uitgaven voor de bijstand vormen binnen de gemeentelijke begroting één van de omvangrijkste uitgavenposten. Tekorten op het bijstandsbudget kunnen een relatief groot beslag leggen op de algemene middelen van een gemeente. Dit rechtvaardigt een voorziening voor onvermijdbare tekorten bij gemeenten als gevolg van de werking van het verdeelmodel. De Raad is in principe geen voorstander van aparte vangnetconstructies. Binnen het gemeentefonds kunnen gemeenten met een structureel tekort al een beroep doen op een aanvullende uitkering, de zogenaamde artikel12-procedure. Eerder heeft de Raad al aangegeven dat bekostiging van de bijstandsuitgaven van gemeenten via de algemene uitkering de beste stimulans voor een doelmatige uitvoering van de bijstand is.¹ In het geval dat een gemeente geconfronteerd wordt met onaanvaardbare structurele tekorten zou dat via een beroep op artikel 12 Fw moeten worden beoordeeld en opgelost.

De Raad is van oordeel dat in de gegeven situatie waarin gekozen is voor bekostiging van de bijstand via een aparte specifieke uitkering, het gelet de omvang en de aard van de kosten voor de hand ligt een aparte vangnetvoorziening te handhaven. Indien de bekostiging van de bijstand in de toekomst via het gemeentefonds zou lopen in plaats van een specifieke uitkering, en als gemeenten door een groter eigen belastinggebied beter in staat zouden worden gesteld om zelf schokken op te vangen, zou wellicht een integraal vangnet in de vorm van artikel 12 in beeld komen.

De Raad is van oordeel dat het multiniveau-model de meest zuivere benadering van de bijstandskosten van een gemeente biedt.² De multiniveau-analyse geniet op theoretische gronden de voorkeur. De uitkomsten van het verdeelmodel voor 2015 geven aanleiding nog eens kritisch te kijken naar de vertaling van de modelmatige uitkomsten en de gepresenteerde uitkomsten per gemeente voor 2015. De aard en de omvang van de verschillen tussen de uitkomsten van het verdeelmodel en de gemeentelijke kosten moeten immers verklaarbaar en verdedigbaar zijn. Het model zal zich immers in de praktijk moeten bewijzen. De Raad is van oordeel dat door een verdergaande analyse de verschillen tussen de modeluitkomsten en de werkelijke kosten kleiner zullen worden. De ervaringen met de vangnetregeling kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Een groot aantal gemeenten wordt in 2015 geconfronteerd met een fikse vermindering van het bijstandsbudget. Aangezien gemeenten pas eind september 2014 daarvan op de hoogte zijn, hebben zij slechts beperkte mogelijkheden om op de nieuwe verdeelsystematiek in te spelen. Daarbij kan het voorkomen dat gemeenten worden getroffen door niet te voorzien en door hen niet te voorkomen schokken in de bijstandspopulatie. Geen enkel verdeelmodel zal er ooit in slagen de onvermijdbare bijstandslasten van alle gemeente perfect te benaderen. Mede doordat de ex-ante aftopping, conform de wens van de Raad, is afgeschaft ligt, dient er rekening mee te worden gehouden dat een relatief groot aantal gemeenten zich genoodzaakt zal voelen een beroep te doen op het

¹ Rfv, Verkenning verdeelmodel WWB 2014, september 2012.

² Rfv, Verdeelmodel inkomensdeel WWB/Participatiewet, 7 april 2014.

Datum

15 oktober 2014

Kenmerk

2014-0000526460

vangnet. Het is niet passend de financiële risico's van een (nog) niet goed werkend verdeelstelsel af te wentelen op de gemeenten. De Raad merkt overigens op dat ook een ontoereikend macrobudget indirect kan doorwerken in het mogelijke beroep dat gemeenten doen op het vangnet.

Datum
15 oktober 2014
Kenmerk
2014-0000526460

3. Overwegingen bij de tijdelijke vangnetregeling 2015

- Eenvoudige voorziening

Aan de keuze voor een aparte eenvoudige voorziening voor 2015 liggen de verschillende overwegingen ten grondslag. De eerste overweging betreft het feit dat de invoering van het multiniveau-model per 1 januari 2015 samenvalt met de invoering van de Participatiewet, hetgeen een belangrijke operatie is die veel inzet van gemeenten vraagt. Het is belangrijk dat het vangnet gemeenten niet belemmert bij een goede voorbereiding op de invoering van de Participatiewet. De tweede overweging is het gegeven dat een zorgvuldige voorbereiding van een nieuw vangnet, met een goede afstemming met alle betrokken partijen, meer tijd vereist dan thans beschikbaar is.

De Raad heeft in verschillende adviezen gepleit voor een eenvoudige en eenduidige vangnetregeling.³ De keuze om voor 2015 een eenvoudige tijdelijke voorziening te treffen en om vanaf 2016 over te gaan tot invoering van een meer definitievere vormgeving, bij wijze van groeimodel, acht de Raad billijk.

- Eigen risicopercentage

De uitkering wordt achteraf vastgesteld op basis van het feitelijk tekort (voor zover de rechtmatigheid van de uitgaven is verantwoord). Het eigen risico voor gemeenten is bepaald op 10% van het budget.

Dat de uitkering achteraf wordt vastgesteld op basis van het feitelijk tekort, met dien verstande dat alleen rekening wordt gehouden met bedragen waarvan de gemeente de rechtmatigheid heeft kunnen verantwoorden, acht de Raad een terechte versoepeling ten opzichte van de huidige regeling waarbij in het geval van een onrechtmatigheid het recht op aanvullende uitkering in zijn geheel verloren ging.

Van de budgettering van de bijstandskosten van gemeenten wordt geacht een positieve prikkel uit te gaan. Bij de vormgeving van het vangnet gaat het primair om een bestuurlijke weging van het aanvaardbare financiële risico dat gemeenten kunnen dragen. De prikkelwerking die van de budgettering van de bijstandslasten uitgaat, veronderstelt echter ook een zeker eigen risico voor gemeenten.

Van een gemeente mag worden verwacht dat zij een maximale inspanning doet om het tekort te beperken. De Raad acht een omvang van het eigen risico van 10% voor 2015 op zich te rechtvaardigen. Wel merkt hij op dat in het voorstel zoals het nu voorligt een tekort boven het eigen risico van 10% volledig voor een vergoeding in aanmerking komt. Boven een tekort van 10% is er daarom geen prikkel meer het tekort te beperken. De Raad geeft daarom voor 2015 in overweging de tegemoetkoming te beperken tot 50% van het tekort boven de drempel en tegelijkertijd de drempel voor het tekort te verlagen van 10% tot 7,5%. Gemeenten houden zo een belang het tekort zo laag mogelijk te houden. De hoogte van het eigen risicopercentage is vooral een politiek-bestuurlijke

³ Rfv, Verkenning verdeelmodel WWB 2014, 27 september 2012; Rfv, Toetsing MAU-systematiek, 11 april 2014; Rfv, Verkenning verdeelmodel WWB 2014, september 2012.

afweging over wat verantwoord is. Het kan voor gemeenten om enorme bedragen gaan. Het beperken van het beroep op het vangnet is van ondergeschikt belang. Dat neemt niet weg dat een groot beroep van gemeenten zowel qua aantal als omvang op de vangnetregeling het draagvlak voor het model kan ondermijnen. De toekenning van de aanvullende uitkering gaat immers ten koste van het bedrag dat voor de andere gemeenten beschikbaar is voor de bijstandslasten.

Datum

15 oktober 2014

Kenmerk

2014-0000526460

- *Voorwaarden*

De toekenning van een aanvullende uitkering gaat ten koste van het beschikbare macrobudget, er komt geen extra budget van het Rijk. Dit betekent dat andere gemeenten de kosten dragen voor de aanvullende uitkering. Voorkomen moet worden dat tekortgemeenten hun problemen afwentelen op de overige gemeenten. Dit houdt in dat er ook voorwaarden mogen worden gesteld aan de toekenning.

Aan de toekenning van de aanvullende uitkering worden slechts beperkt nadere eisen gesteld. Voor 2015 speelt de feitelijke oorzaak tekort geen rol voor het uitkeringsrecht. De gemeente moet slechts aantonen dat zij een globale analyse heeft gemaakt van het tekort en het proces van budgetbeheersing/tekortreductie in gang heeft gezet. De feitelijke resultaten van dat proces spelen voor het vangnet geen rol; die beoordeling komt exclusief toe aan de gemeenteraad. Doel van de globale analyse is om gemeenten, ook in het tussenjaar 2015, te stimuleren en prikkelen tot verbetering van het beleid.

De Raad ondersteunt deze aanpak ter voorkoming van ingewikkelde intensieve procedure waarbij gemeenten aangewezen zijn op het inhuren van externe capaciteit om aan de voorwaarden te kunnen voldoen. Het centraal stellen van de verantwoording aan de gemeenteraad past bij de decentrale financiële verantwoordelijkheid van de gemeente.

De Raad merkt daarbij op dat het budget voor de bijstandsuitkeringen voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners nog steeds wordt verdeeld op 50% van het historisch budgetaandeel. Voor de overige gemeenten loopt dit op tot een 100% historisch aandeel. Dit houdt in dat tekorten maar zeer ten dele kunnen worden toegeschreven aan de feilen van het objectieve verdeelmodel. Dat neemt niet weg dat mede door gewijzigde omstandigheden het beroep op de bijstand door specifieke lokale factoren in 2015 hoger uit kan vallen dan op basis van het historisch aandeel mocht worden verwacht, zonder dat de gemeente nalatigheid kan worden verweten.

- *Meerjarige tekorten*

Er worden geen eisen gesteld met betrekking tot meerjarigheid van het tekort.

De Raad is wel van oordeel dat duidelijk moet zijn dat een aanvraag voor een aanvullende uitkering over 2015 ook doorwerkt naar een aanvraag over 2016 en latere jaren. Van een gemeente die over 2016 wederom een aanvraag indient mag worden verwacht dat zij het noodzakelijke inzicht heeft verworven in de oorzaken van het tekort en ook aantoont dat zij effectieve maatregelen heeft genomen om het tekort te beperken. Het is met het oog op een mogelijk toekomstige aanvraag van een aanvullende uitkering van belang dat gemeenten zicht hebben op de toekomstige omvang van het bijstandsbudget volgens het objectieve verdeelmodel. Gemeenten krijgen zo een beeld van de potentiële tekorten en daarmee inzicht in wat volgens het objectieve verdeelmodel hun verbeterpotentieel is.

Datum

15 oktober 2014

Kenmerk

2014-0000526460

- *Aparte positie huidige MAU-gemeenten*

Het eigen risico voor gemeenten van 10% van het budget geldt niet voor gemeenten van wie de MAU-beschikking voortijdig is beëindigd. Zij hebben de garantie dat het nieuwe verdeelmodel geen afbreuk doet aan het eigen risicopercentage bij de toekenning van de meerjarige uitkering.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe verdeelmodel per 2015 ontstaat er een geheel nieuwe situatie. In dat licht is het vreemd dat rechten die ontstaan zijn onder het oude uitkeringsmodel gestand worden gedaan. Het is voor alle gemeente een nieuwe start. Aan de andere kant beseft de Raad dat de toekenning van de MAU-uitkering juridisch kan worden opgevat als een garantiestelling dat toekomstige tekorten op het inkomensdeel nooit hoger zullen uitvallen dan het in de beschikking genoemde percentage.

- *Rol toetsingscommissie*

De beoordeling van de aanvragen voor een aanvullende uitkering door de Toetsingscommissie Aanvullende Uitkeringen Participatiewet kan, gelet op de boogde eenvoudige opzet, beperkt blijven tot een marginale toetsing aan de formele eisen.

4.

Overwegingen ten aanzien van de vormgeving van de definitieve vangnetregeling

- *Groeimodel*

De definitieve regeling vanaf 2016 krijgt het karakter van een groeimodel. Dit houdt in dat de formele regelgeving terughoudend wordt ingericht, om zo voldoende ruimte te laten om in te spelen op nieuwe, mogelijk niet voorziene situaties en ontwikkelingen. Na een zekere periode zal een evaluatiemoment worden ingelast. Op voorhand acht de Raad een waarschuwing tegen het al te strikt juridisch vastleggen van de vangnetvoorziening op zijn plaats. Het gaat uiteindelijk om een hardheidsclausule waarbij ruimte moet zijn voor een eigenstandige wegging door de Toetsingscommissie.

- *Beoordeling aanvragen*

In het voorafgaande is al aangegeven dat van een gemeente die na een aanvraag voor een aanvullende uitkering over 2015 in 2016 wederom een beroep doet op een aanvullende uitkering mag worden verwacht dat zij inzicht heeft in de oorzaken van dat (meerjarige) tekort, dat zij kan aantonen welke aanzetten tot mogelijke verbetering van de uitvoering zij heeft ondernomen en wat de effecten daarvan zijn.

- *Draagkracht*

Aangezien gemeenten tekorten op het bijstandsbudget uit de algemene middelen moeten bijdragen, lijkt het passend het risico van gemeenten uit te drukken in een percentage van de algemene middelen. Dit weerspiegelt het beste de draagkracht van de gemeenten om een tekort op te vangen.⁴ Door het uit te drukken in een percentage van het bijstandsbudget geldt dat gemeenten met een relatief laag bijstandsvolume gemeten in bedragen per inwoner ook een relatief laag risico

⁴ Rfv, *Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, 27 september 2012

lopen. Een gemeente met een groot bijstandsbudget krijgt daarentegen te maken met een onevenredig hoog eigen risico, dat zij uit de algemene middelen moet aanvullen. Overwogen zou kunnen worden te bepalen dat het tekort zowel groter moet zijn dan x% van het budget (of bedrag per inwoner) als ook meer dan y% van de algemene middelen.

Datum

15 oktober 2014

Kenmerk

2014-0000526460

- *Eigen risico en prikkelwerking*

Voor de definitieve vangnetregeling beveelt de Raad aan de tegemoetkoming bij tekorten te beperken tot 50% en tegelijkertijd en de drempel voor het tekort te verlagen tot 7,5%, en verder een glijdende schaal in te voeren zodat gemeenten een prikkel blijven ondervinden het tekort te beperken.

- *Geen vangnet noodzakelijk voor gemeenten met historisch budget aandeel*

Gemeenten die een budget op basis van historische uitgaven ontvangen hebben eigenlijk geen vangnet nodig. Deze gemeenten ontvangen, zij het met een vertraging, immers na twee jaar alsnog een uitkering op basis van het historische uitgavenniveau. Er is slechts sprake van een tijdelijk tekort. Door maatregelen te treffen zelf zou de gemeente dat zelf moeten kunnen oplossen.

- *Meerjarige beoordeling*

Bij tekorten op het bijstandsbudget dient ook rekening te worden gehouden met voorgaande jaren, bijvoorbeeld in de vorm van saldering van de financiële resultaten van de voorgaande drie jaar. Uitkeringslasten kunnen (vooral bij kleine gemeenten) immers sterk schommelen. Van gemeenten mag worden verlangd dat zij op basis van positieve resultaten uit eerdere jaren een buffer aanleggen voor tijden dat het tegen zit.

- *Meerjarige toekenning*

In de huidige situatie wordt een onderscheid gemaakt tussen een incidentele en een meerjarige aanvullende uitkering. Voor de toekomstige vangnetregeling acht de Raad een meerjarige uitkering zondermeer geen goed uitgangspunt. Toekenning van een meerjarige uitkering kan alleen aan de orde zijn indien er sprake is van een verdeelstoornis. Nu zal het in de praktijk niet eenvoudig zijn om onomstotelijk een verdeelstoornis vast te stellen. Het geeft echter ook geen pas een aanvullende uitkering te verstrekken indien de oorzaak is gelegen in het beleid en uitvoering van de gemeente.

De Raad bepleit daarom een omkering van de bewijslast: als beleid en uitvoering van de gemeenten op orde zijn, heeft een gemeente bij een tekort van een nader te bepalen omvang in principe recht op een aanvullende uitkering.

- *Rol overige gemeenten bij toekenning*

In de definitieve vangnetregeling wordt gedacht aan een rol voor de overige gemeenten bij de beoordeling van de aanvraag voor een aanvullende uitkering. De motivering is dat, omdat de toekenning van een aanvullende uitkering gebaseerd is op het principe van onderlinge solidariteit, andere gemeenten ook zich moeten kunnen uitspreken over de aard van het tekort. Een aanvullende uitkering gaat immers ten koste van het macrobudget.

De Raad acht een oordeel in de vorm van een intergemeentelijke visitatiecommissie over de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten behoeve van de Toetsingscommissie een aanvaardbare vorm. Het oordeel dient zich echter te beperken tot een uitspraak over de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, de

maatregelen en de prestaties. Het is aan de gemeente om daar haar voordeel mee te doen. Een oordeel over het gemeentelijke beleid en de uitvoering is een voorwaarde om het recht op een aanvullende uitkering te kunnen bepalen. Het is vervolgens aan de Toetsingscommissie in hoeverre het tekort kan worden geweten aan het objectieve verdeelmodel dan wel aan de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. De ervaringen met de vangnetregeling zullen immers ook moeten bijdragen aan verbeteringen van het objectieve verdeelmodel.

Datum

15 oktober 2014


Kenmerk

2014-0000526460

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris