

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

**Raad voor het Openbaar
Bestuur**

Korte Voorhout 7
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@raadopenbaarbestuur.nl

Datum 19 juni 2018
Betreft Financieringssystematiek Bijstand

Kenmerk

2018-0000380505

Uw kenmerk

2018-0000036070

Geachte mevrouw Van Ark,

Bij bovenvermelde brief vraagt u, mede namens de voorzitter van de VNG, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te adviseren over de werking van de financieringssystematiek van de bijstand. Deze adviesaanvraag vloeit voort uit de afspraken die bij het sluiten van het Interbestuurlijk Programma (IBP) tussen het Rijk en de VNG zijn gemaakt over de door de gemeenten ervaren knelpunten. Bij deze voldoen we aan uw verzoek.

Voor dit advies heeft de ROB in korte tijd veel feitenmateriaal moeten achterhalen. Daarvoor zijn de inspanningen van uw ministerie, de VNG en het CPB onontbeerlijk geweest. De ROB wil allen dan ook van harte bedanken voor de volle medewerking die verleend is.

Samenvatting

De Raad stelt vast dat het op rijksbegroting beschikbaar gestelde bedrag voor de uitvoering van de bijstand de afgelopen jaren ontoereikend was. Dit heeft geleid tot grote tekorten bij gemeenten, oplopend tot ruim 270 miljoen euro in 2016 en 2017. De belangrijkste oorzaak daarvoor is dat bij de raming van het budget het Rijk ten onrechte geen rekening houdt met de toestroom van statushouders. Gemeenten hebben wel te maken met de kosten voor deze groep. Op basis van de ramingsystematiek krijgen gemeenten de kosten hiervan uiteindelijk op termijn gedeeltelijk wel terug maar in het jaar zelf is het budget niet toereikend. Gemeenten financieren de kosten daarvan in het jaar van instroom uit eigen middelen.

Door de grote tekorten hebben veel gemeenten een beroep gedaan op de vangnetregeling. In 2017 hadden 305 van de 380 gemeenten te maken met een tekort; hiervan komen 229 gemeenten in aanmerking voor het vangnet. Over 2016 betrof het totale beroep op de vangnetregeling 138 miljoen. Het vangnet is evenwel niet bedoeld voor het compenseren van tekorten die voortvloeien uit een ontoereikend macrobudget. De vangnetregeling is

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

bedoeld voor het opvangen van onevenredig grote financiële risico's die voorkomen uit onvolkomenheden van het verdeelmodel en van onverwachte tegenvallers bij individuele gemeenten. De veronderstelling is immers dat bij een voldoende macrobudget én een adequate verdeling van de bijstandsbudgetten over de gemeenten tekorten en overschotten van individuele gemeenten alleen het gevolg zijn van eigen gemeentelijk beleid, toevalligheden op gemeentelijk niveau en 'pech' met het verdeelmodel. Dit stimuleert gemeenten tot een doelmatige uitvoering van de bijstand. Overschotten mogen gemeenten houden en vrij besteden, tekorten komen in eerste aanleg voor rekening van de gemeente. De prikkel voor een doelmatige uitvoering zit dus op het budget dat elke gemeente krijgt voor de uitvoering van de Participatiewet.

Aan de raming van het macrobudget bleken onjuiste vooronderstellingen ten grondslag te liggen. Als gevolg waarvan gemeenten te maken kregen met grote tekorten op hun BUIG-budget. Dit ondergraaft de uitgangspunten waarop het stelsel is gebaseerd, het vertrouwen in het stelsel en daarmee ook de beoogde prikkelwerking.

Als mogelijke oplossing voor de macro-tekorten die ontstaan zijn door onjuist gebleken veronderstellingen in de raming heeft de Raad een vorm van nacalculatie overwogen. Dit heeft weliswaar de charme van de eenvoud maar het doet geen recht aan de verschillende oorzaken die aan een macrotekort ten grondslag kunnen liggen, zowel aan Rijks- als aan gemeentekant. De gezamenlijke verantwoordelijkheid komt daarmee onder druk te staan.

De Raad beveelt daarom aan de ramingsystematiek voor de toekomst als volgt aan te passen:

- *het effect van niet-conjuncturele, niet-beïnvloedbare, externe factoren, zoals statushouders, expliciet mee te nemen in de raming.*
- *het CPB de effecten van voorgenomen beleid vooraf te laten toetsen, dit bevordert de objectiviteit en de transparantie van de ramingsystematiek.*

Voor wat betreft de raming van de conjuncturele effecten stelt de Raad vast dat deze meerjarig gezien adequaat is. Van gemeenten mag verwacht worden dat ze de schommelingen daarvan zelf kunnen opvangen.

Deze benadering sluit het beste aan bij de systematiek van zowel gemeenten en Rijk, laat de prikkelwerking ongemoeid en doet ook recht aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Daarnaast adviseert de Raad het Rijk om gemeenten te compenseren voor de tekortkomingen in de raming van het macrobudget uit het recente verleden. Dit compenseren kan door bij de raming van het macrobudget 2018 en 2019 rekening te houden met het extra beroep op het vangnet uit de jaren 2016 en 2017 die het gevolg zijn van de verkeerde raming van de statushouders. Hiermee wordt voorkomen dat het macrobudget in 2018 en 2019 wordt belast met de extra kosten van het vangnet als gevolg van het

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

ontoereikende budget. Deze compensatie kan gezien worden als een vorm van afkoop.

Een gezamenlijke opgave vraagt om wederkerige afspraken. Rijk en gemeenten dienen met elkaar procedures af te spreken hoe om te gaan met tekorten die ondanks de gevolgde aanbevelingen kunnen optreden.

Beantwoording adviesvraag

Bij gemeenten bestaat al lange tijd grote onvrede over de tekorten op het budget dat zij ontvangen voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen (het zogenaamde BUIG-budget). Als belangrijkste oorzaak voor deze macro tekorten wijzen de gemeenten op het ontoereikende budget dat het Rijk beschikbaar stelt voor de uitvoering van de bijstand. Bij het sluiten van het Interbestuurlijk Programma (IBP) zijn Rijk en VNG overeengekomen hierover advies te vragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De vraag die de Raad naar aanleiding van de adviesaanvraag beantwoordt, betreft louter de toereikendheid van het macrobudget, niet de verdeelsystematiek, niet de tekorten op het Sociaal Domein of de inzet van het accres.

Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Gemeenten zijn op grond van de Participatiewet verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering van de bijstand. De Participatiewet kent daartoe een budgetteringssystematiek. De financieringssystematiek is zo ingericht dat het gemeenten moet prikkelen om zoveel mogelijk mensen uit de uitkering en aan het werk te helpen en te houden.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van een toereikend macrobudget voor de uitvoering van de bijstand en voor een adequate verdeling van het budget over de gemeenten. De veronderstelling is dat bij een voldoende macrobudget én een adequate verdeling van de bijstandsbudgetten over de gemeenten tekorten en overschotten van individuele gemeenten alleen zoveel mogelijk het gevolg kunnen zijn van eigen gemeentelijk beleid en incidentele toevalligheden op gemeentelijk niveau. Dit moet gemeenten stimuleren tot een doelmatige uitvoering van de bijstand. Overschotten mogen gemeenten houden en vrij besteden, tekorten komen in eerste aanleg voor rekening van de gemeente. De prikkel voor een doelmatige uitvoering zit dus op het budget dat elke gemeente krijgt voor de uitvoering van de Participatiewet.

Relatie tijdstip bekendmaking budgetten en prikkelwerking

De Raad acht het niet aannemelijk dat het tijdstip van de bekendmaking van de budgetten van invloed is op de beoogde prikkelwerking. Het feit dat de gemeentelijke begroting gebaseerd is op voorlopige uitkeringsbedragen die in de loop van het jaar definitief worden, heeft geen of nauwelijks effect op het uitvoeringsbeleid. Het tijdstip van bekendmaking is meer een boekhoudkundig probleem dat gemeenten praktisch kunnen oplossen.

Relatie vangnet en tekorten op het macrobudget

Gemeenten die te maken hebben met een tekort van meer dan 5% kunnen een beroep doen op een vangnetregeling. De oorzaken van het gemeentelijke tekort zijn voor een beroep op het vangnet niet van belang. Tekorten kunnen ontstaan door een

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

niet adequate verdeling van het macrobudget over gemeenten, een ondoelmatige uitvoering door gemeenten, incidentele effecten zoals grootschalige bedrijfssluiting of een ontoereikend macrobudget. Het vangnet is evenwel niet bedoeld voor het compenseren van tekorten die voortvloeien uit een ontoereikend macrobudget.

Relatie macrobudget en prikkelwerking

Het beschikbare macro budget beïnvloedt indirect de beoogde prikkelwerking. Zowel een te hoog als een te laag macrobudget schaadt het vertrouwen in de bekostigingssystematiek van de bijstand en daarmee de prikkelwerking. Als het beschikbare bedrag te laag is en veel gemeenten daardoor een tekort hebben, kunnen gemeenten de neiging hebben zich daarachter te verschuilen en minder scherp te letten op het eigen beleid.

De ramingssystematiek voor het macrobudget

De Raad constateert dat de raming van het macrobudget een aantal onvolkomenheden bevat die er toe leiden dat gemeenten te maken krijgen met tekorten. De raming voor het macrobudget BUIG bestaat uit verschillende onderdelen.

- De raming van het CPB voor wat betreft de conjuncturele effecten, op basis van de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking, op het bijstandsvolume is de afgelopen jaren adequaat gebleken. Wel is het van belang deze relatie kritisch te blijven volgen.
- De toereikendheid van het macrobudget wordt wel ondermijnd door onzuiverheden in de ramingen van de effecten van beleidsmaatregelen op het beroep op de bijstand.
- Het niet meenemen in de raming van onbeïnvloedbare, niet-conjuncturele effecten zoals statushouders acht de Raad niet terecht.

Het feit dat de raming - na achteraf is gebleken - ten onrechte geen rekening houdt met het beroep dat statushouders doen op de bijstand is de hoofdoorzaak van de huidige tekorten op het macrobudget. Op basis van de ramingssystematiek krijgen gemeenten de kosten hiervan uiteindelijk gedeeltelijk op termijn wel terug maar in het jaar zelf is het budget niet toereikend. Gemeenten moeten de tekorten die daardoor ontstaan uit eigen middelen voorschieten.

Effect van het vangnet op macrobudget

Deze voorschotproblematiek verergert doordat de vangnetregeling niet gecorrigeerd wordt voor macrotekortingen, waardoor die niet opgelost, maar simpelweg herverdeeld worden. Dit effect was de afgelopen jaren relatief beperkt, maar is desalniettemin niet wenselijk. De grote omvang van de macro tekorten over de jaren 2016 en 2017 draagt ertoe bij dat het beschikbare budget voor de uitvoering van de bijstand in de jaren 2018 en 2019 niet toereikend is.

Een ontoereikend macrobudget zet de prikkelwerking onder druk, omdat gemeente(rade)n bij een tekort op gemeenteniveau kunnen verwijzen naar een ontoereikend macrobudget en daarmee de motivatie vermindert om het eigen beleid kritisch te beschouwen. De Raad constateert dat daarmee het draagvlak onder gemeenten voor de bekostigingssystematiek verdwijnt, terwijl men de beoogde werking van de systematiek onderschrijft.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

Aanbeveling I

Zorg voor een oplossing voor tekortkomingen in de raming van het macrobudget uit het recente verleden. Het Rijk zou de kosten van het vangnet over de jaren 2016 en 2017 die het gevolg zijn van een onjuist gebleken raming (geheel of gedeeltelijk) kunnen compenseren. Dit voorkomt dat het macrobudget in 2018 en 2019 wordt belast met de extra kosten van het vangnet als gevolg van het ontoereikende budget. Het gaat dus om een generieke compensatie. Dit als een vorm van afkoop.

Aanbeveling II

De Raad geeft voor de raming in de toekomst twee mogelijke oplossingsrichtingen in overweging:

- het introduceren van een nacalculatie; het corrigeren van het macrobudget na afloop van het jaar op basis van het macro-tekort of overschot. Dit is het saldo van tekorten en overschotten van alle gemeenten. Een collectieve overschrijding van het macrobudget duidt op een ramingsfout van het macrobudget. Alle mogelijke oorzaken worden daarmee op een hoop gegooid.
- een gedifferentieerde benadering die recht doet aan de verschillende oorzaken die ten grondslag liggen aan het probleem. Voorstel is om niet-conjuncturele, niet-beïnvloedbare, externe effecten zoals statushouders als beleidseffect in de raming van het macrobudget mee te nemen; dus wat nu voor 2018 incidenteel is gedaan structureel te maken. En verder om bij de raming van de beleidseffecten de raming van het CPB te volgen, tenzij er zwaarwegende en goed onderbouwde redenen zijn dit niet te doen. Van conjuncturele schommelingen in de raming mag van gemeenten verwacht worden dat ze deze kunnen opvangen.

De Raad is van oordeel dat de gedifferentieerde benadering meer recht doet aan de achterliggende problemen, voldoet aan het criterium van wederkerigheid en de prikkelwerking respecteert.

Aanbeveling III

Een gezamenlijke opgave vraagt om gezamenlijke, wederkerige afspraken. Dit vergt dat Rijk en gemeenten met elkaar procedures afspreken hoe om te gaan met tekorten die ondanks de gevolgde aanbevelingen kunnen optreden.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,



Drs. H. Polman, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, secretaris-directeur

Nadere uitwerking en onderbouwing advies

1. Inleiding

Op grond van de Participatiewet ontvangen gemeenten voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan uitkeringsgerechtigden een gebundelde uitkering (BUIG). De Participatiewet kent een budgetteringssystematiek. Dat houdt in dat de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten ligt. De financieringssysteematiek is zo ingericht dat het de gemeenten moet prikkelen om zoveel mogelijk mensen uit de uitkering en aan het werk te helpen en te houden.

Sinds 2014 hebben de gemeenten te maken met grote en oplopende tekorten op de uitvoering van de bijstand. Over 2016 hebben 213 van de 390 gemeenten een beroep gedaan op de zogenoemde vangnetregeling. Dat kan als het bijstandstekort uitkomt boven de zogenoemde eigenrisicodrempel. Bekostiging van de vangnetregeling komt ten laste van het door het Rijk beschikbaar gestelde macrobudget. Uitkeringen conform deze vangnetregeling gaan dus ten koste van andere gemeenten. In 2016 kwamen de gemeenten gezamenlijk € 277 miljoen tekort op het macrobudget voor de bijstand. Het jaar daarop, in 2017 hadden 305 van de 380 gemeenten te maken met een tekort; hiervan komen 229 gemeenten boven de eigenrisicodrempel uit. Het voorlopige tekort over 2017 beloopt wederom € 276 miljoen (voorlopige stand april 2018). Dit betreft bijna 5% van het totale bijstandsbudget van € 5,9 mld. Dit roept de vraag op of het macrobudget voor de uitvoering van de bijstand wel toereikend is.

- **Wat aan de adviesaanvraag voorafging**

Met het sluiten van het IBP wordt een nieuwe fase van interbestuurlijke samenwerking ingeluid, gebaseerd op gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De achterliggende gedachte hierbij is dat veel maatschappelijke opgaven zich niet op het werkterrein van één overheid bevinden en dat ze daarom ook niet door één overheid kunnen worden aangepakt. Klassieke hiërarchische structuren zijn daarbij niet passend, de sleutel voor de oplossing van een aantal grote maatschappelijke problemen ligt in de onderlinge samenwerking.

De VNG heeft voorafgaand aan het sluiten van het IBP een aantal knelpunten benoemd die het bereiken van overeenstemming over het IBP in de weg staan. De VNG heeft daarop aan het Kabinet een aantal voorwaarden kenbaar gemaakt:

1. de vorming van een fonds ten behoeve van gemeenten met een stapeling van tekorten bij de uitvoering van de jeugdzorg, de Wmo en Participatiewet;
2. zekerheid over de omvang en de verdeling voorafgaand aan de overgang van de middelen jeugd naar de algemene uitkering gemeentefonds;
3. afspraken over de toereikendheid van de budgetten voor de BUIG (kosten bijstand);
4. het beperken van financiële consequenties van openeinderegelingen.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

Het oplossen van deze knelpunten achtte de VNG van groot belang: de leden hebben in 2017 nadrukkelijk een oproep gedaan, die vertaald is in het derde punt hierboven.¹

Met het oplossen van deze knelpunten zouden partijen een streep onder het verleden kunnen zetten om met volle kracht naar de toekomst te kijken. Een oplossing van deze knelpunten geeft de gemeente meer financiële armslag om de gezamenlijke opdracht van het IBP ter hand te nemen, aldus de VNG. De uiteindelijke instemming met het IBP door de Algemene Ledenvergadering van de VNG eind juni 2018 is mede afhankelijk van de uitkomsten van de oplossing voor deze door de gemeenten ervaren problematiek.

Het kabinet heeft daarop een aantal toezeggingen gedaan. Voor wat betreft de toereikendheid van de budgetten voor de BUIG (kosten bijstand), zijn partijen overeengekomen daarover advies te vragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De adviesaanvraag

De taakopdracht voor de ROB is als volgt geformuleerd²:

"Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van bijstand. De financieringssystematiek voorziet erin dat het Rijk een macrobudget verstrekt dat toereikend is voor de geraamde lasten en dat gemeenten via het objectief verdeelmodel geprikkeld worden om uitgaven te beperken. Het Rijk en gemeenten vragen de ROB om een analyse te maken, of en zo ja hoe, de beoogde prikkelwerking wordt beïnvloed door het tijdstip van de bekendmaking van budgetten en de gemeentelijke begrotingscyclus, de financiering van vangnetuitkeringen, en de verhoogde in- en uitstroom van statushouders. Eventueel kan - als de ROB dit relevant vindt - de impact van nacalculatie hierin worden meegenomen. Bij voorkeur adviseert de ROB hierover voor de zomer."

De VNG heeft de ROB per brief laten weten dat de inkleuring die SZW aan de adviesaanvraag geeft niet overeenkomt met de zienswijze van de VNG. Voor de VNG stond en staat de vraag centraal of gemeenten adequaat worden gefinancierd voor het uitvoeren van een wettelijke taak, zoals geregeld in artikel 69 van de Participatiewet.³ Over de strekking en de aard van de adviesaanvraag bestaat er dus tussen partijen verschil van inzicht.

Interpretatie adviesaanvraag

De rol die ROB als strategisch adviesorgaan voor zich ziet weggelegd is het verschaffen van helderheid in de discussie omtrent het macrobudget van de BUIG en de mogelijke oplossingen om meer grip te krijgen op de ramingen. In de optiek van de Raad gaat het daarbij om de volgende vragen:

¹ Op de Algemene Ledenvergadering van de VNG in juni 2017 was al eerder een motie aangenomen waarin de gemeenten het toen demissionaire kabinet oproepen het financiële tekort op de uitvoering van de bijstand te repareren.

² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvraag financieringssystematiek bijstand, 11 april 2018.

³ Brief VNG, *IBP en Bijstandstekort*, 5 april 2018.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

- wie is bij de uitvoering van de bijstand waarvoor verantwoordelijk;
- beïnvloedt het tijdstip van de bekendmaking van budgetten en de gemeentelijke begrotingscyclus de beoogde prikkelwerking;
- hoe werkt de systematiek rond de raming van het macrobudget;
- in hoeverre beïnvloedt de omvang van het macrobudget de prikkelwerking;
- in hoeverre is het geraamde budget toereikend gebleken;
- wat zijn de oorzaken van de tekorten/overschotten;
- hoe kan de huidige systematiek voor de raming van het macro budget verbeterd worden?

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 ontrafelt de adviesaanvraag. Er is blijkbaar sprake van een verschil in interpretatie. Er lijkt sprake van misverstanden die een zuivere discussie vertroebelen.

De tweede stap, uitgewerkt in hoofdstuk 3, betreft het scheppen van helderheid over de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden met betrekking tot de bijstand en de werking van het bekostigingssysteem.

Hoofdstuk 4 gaat in op de ramingsystematiek voor het macrobudget. Hoe komt de raming tot stand? Het gaat daarbij om de principiële vooronderstellingen in het model als ook de praktische uitwerking.

In hoofdstuk 5 worden de uitkomsten van de verschillen tussen de ramingen en de feitelijke gemeentelijke uitgaven van de afgelopen jaren gepresenteerd en geduid.

Tot slot volgen in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen van de Raad.

2.

Het ontrafelen van de adviesaanvraag

De Raad constateert dat er rond de adviesaanvraag een aantal misverstanden bestaat, die een zuivere discussie vertroebelen.

- **Het gaat over het macrobudget voor de bijstand, niet over de verdeling van het budget**

Om te beginnen is het goed om vast te stellen dat de adviesaanvraag louter de omvang van het macrobudget voor de BUIG betreft. Het gaat niet over de verdeling van de bijstandsgelden over de gemeenten. Daar adviseert de Raad separaat over.⁴ De budgettering van de gemeenten via de verdeelsystematiek beoogt individuele gemeenten te stimuleren de bijstand zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren, de zogenaamde prikkelwerking. Dat krijgt als volgt vorm: een gemeente mag een overschot op het aan haar toegekende BUIG-budget houden (dus geen afrekening achteraf zoals bij andere specifieke uitkeringen het geval is), maar moet tekorten uit de eigen middelen aanzuiveren. Kortom: in het budget dat de gemeenten ontvangen – het micro budget - is een prikkel ingebouwd. Dit geldt niet voor het macrobudget: daar is een dergelijke bonus/malus regeling niet ingebouwd.

⁴ ROB, *Advies verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2019*, 21 juni 2018.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

- **Tekorten op het macrobudget BUIG staan los van tekorten op het Sociaal Domein**

De brief van de VNG verwijst ook naar het feit dat het tekort op de gemeentelijke begrotingen cumuleert met tekorten op de financiering van de sociale werkvoorziening (WSW) en een ontbrekende compensatie voor het groeiend beroep op de jeugdzorg.⁵ Voor de zuiverheid van de discussie is het van belang deze tekorten te scheiden van de tekorten op het bijstandsbudget. De financiering van de bijstand verloopt via een aparte specifieke uitkering aan gemeenten (BUIG). De bekostiging van de jeugdzorg en de WSW verloopt via de Integratie Uitkering Sociaal Domein (IUSD) die onderdeel uitmaakt van het gemeentefonds. De problemen rond de budgetten in het Sociaal Domein maken deel uit van een andere discussie.

- **Extra geld gemeentefonds biedt niet de oplossing voor tekorten op het macrobudget BUIG**

De adviesaanvraag stelt dat het extra accres dat in het gemeentefonds als gevolg van het regeerakkoord beschikbaar komt de gemeenten ruimte biedt om meer te investeren in participatie en werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder statushouders). In het IBP staat: "Meer investeren in participatie en werk leidt ook tot een daling van het aantal personen met een bijstandsuitkering. Hiermee kan de door gemeenten ervaren problematiek rond het macrobudget bijstand opgelost worden."⁶

Het is juist dat het accres ruimte biedt voor het extra investeren in werkgelegenheid, maar uit het accres moeten ook vele andere prioriteiten bekostigd worden. Nog afgezien van het feit dat een daling van het aantal bijstandontvangers ook weer leidt tot een verlaging van het macrobudget, lijkt dit geen oplossing voor eerdere tekorten en evenmin voor mogelijke tekortkomingen in de ramingssystematiek. Het is daarbij overigens nog maar de vraag of een daling van het aantal personen dat een beroep doet op een bijstandsuitkering (waaronder statushouders) de door de gemeenten ervaren problematiek rond het macrobudget geheel oplost.

Tussenconclusie

- **De vraag die de Raad naar aanleiding van de adviesaanvraag beantwoordt, betreft louter de toereikendheid van het macrobudget, niet de verdeelsystematiek, niet de tekorten op het Sociaal Domein of de inzet van het accres.**

⁵ Brief VNG, *IBP en Bijstandstekort*, 5 april 2018.

⁶ Programmastart IBP, blz. 21.

3. **Wettelijke systematiek budgettering Participatiewet**

Dit hoofdstuk beschrijft de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden en de werking van het bekostigingssysteem.

3.1 De gemeente is verantwoordelijk voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen

De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan hen die daar recht op hebben, is vastgelegd in de Participatiewet.⁷ De uitvoering van de Participatiewet is bij de gemeenten belegd. Artikel 7, eerste lid, van de Participatiewet bevat de opdracht aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente om:

- 1. bijstandsontvangers, andere uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling en daarbij - indien noodzakelijk geacht - een re-integratievoorziening c.q. een aanvullende opleiding die in de toekomst ten goede zal komen op de arbeidsmarkt aan te bieden;*
- 2. financiële bijstand te verlenen aan personen die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.*

Het recht op bijstand is zeer precies in wet- en regelgeving vastgelegd. Gemeenten hebben maar een zeer beperkte beleidsvrijheid. Het is een vorm van mechanisch medebewind. Dat wil zeggen een vorm van medebewind waarbij de wet nauwkeurig voorschrijft hoe de gemeente de wet moet uitvoeren. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt dat het inkomensbeleid aan de rijksoverheid is voorbehouden. Het recht op bijstand mag immers niet afhankelijk zijn van de gemeente waar de bijstandsgerechtigde woont.

3.2 Het Rijk is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van een toereikend macrobudget voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen door de gemeenten

Het uitgangspunt bij medebewindstaken is dat het Rijk de kosten daarvan vergoedt, artikel 108 Gemeentewet lid 2 en 3.

Artikel 69 lid 2 van de Participatiewet vormt de grondslag voor het jaarlijks vanuit de rijksbegroting beschikbaar te stellen bedrag voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen door de gemeenten, het zogenaamde macrobudget BUIG.

“Bij wet wordt het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering, bedoeld in het eerste lid, vastgesteld, waarbij uitgangspunt is dat dit bedrag voor het desbetreffende kalenderjaar toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten in verband met uitgaven als bedoeld in het eerste lid.”⁸

⁷ De Participatiewet (Pw) is ingevoerd met ingang van 1 januari 2015 en verving het voorgaande stelsel van Wet werk en bijstand (WWB), Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en Wajong. Wetstechnisch was het een wijziging inclusief naamsverandering van de WWB.

⁸ Participatiewet art. 69, lid 2.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

De Memorie van Toelichting stelt daarover: “essentieel daarbij is dat een verantwoord macrobudget wordt vastgesteld dat toereikend is om de totale geraamde bijstandsuitgaven van alle gemeenten te financieren.”⁹ Met andere woorden, het door het Rijk op basis van de ramingen beschikbare budget voor uitvoering van de bijstand dient voldoende te zijn voor de collectiviteit van de gemeenten. Het gaat wel om ramingen; dit punt komt later in het advies terug.

Hoewel de beleidsvrijheid van gemeenten minimaal is, is niet gekozen voor een declaratiestelsel waarbij gemeenten de kosten voor het verstrekken van bijstand (grotendeels) bij het Rijk kunnen declareren. De reden hiervoor is de afweging dat een dergelijke vorm van bekostiging geen prikkel voor gemeenten bevat de wet doelmatig uit te voeren. De inspanningen van de gemeenten om de instroom te beperken, fraude te bestrijden of de uitstroom te bevorderen leveren gemeenten dan geen of slechts een marginaal financieel voordeel op. De gemeenten dragen wel de kosten van deze inspanningen. Maar het Rijk zou vervolgens de vruchten plukken van de inspanningen van gemeenten. Om gemeente te stimuleren tot een doelmatige uitvoering zou een noodzakelijk controle op de recht- en doelmatigheid op de door de gemeenten verstrekte bijstandsuitkeringen noodzakelijk zijn. Dit zou gepaard gaan met hoge uitvoeringslasten.

Door gemeenten een genormeerd budget te verstrekken waarbij zij overschotten zelf vrij mogen besteden en tekorten (tot een maximum) uit eigen middelen moeten opvangen, worden zij verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering. De prikkel tot een doelmatige uitvoering zit op het microbudget: het budget per afzonderlijke gemeente.

Relatie macrobudget en prikkelwerking

De Memorie van Toelichting meldt expliciet dat nacalculatie - aanpassing van het macrobudget voor jaar T op basis van de verstrekte bijstandsuitkeringen niet aan de orde is.¹⁰ Bijstelling van het macrobudget naar boven of naar beneden vindt lopende het begrotingsjaar in september plaats. Dit gebeurt echter op basis van een geactualiseerde *raming* van het bijstandsvolume in het begrotingsjaar op grond van de meest actuele inzichten in de werkloosheid. De gegevens van het bijstandsvolume in het begrotingsjaar zelf worden niet in de raming betrokken omdat anders de vaststelling van het macrobudget zou worden beïnvloed door de wijze waarop afzonderlijke gemeenten het bijstandsbeleid uitvoeren. De aanpassing in september van het lopende begrotingsjaar houdt, naast de nieuwe ramingsgegevens, tevens rekening met de jaarlijkse aanpassing vanwege de loon en prijsbijstelling.¹¹

De juistheid van de raming van het macrobudget beïnvloedt indirect wel de beoogde prikkelwerking. Bij een te hoog macrobudget zou een deel van de gemeenten slechts een beperkte prikkel ervaren.¹² De beoogde prikkelwerking op het microbudget wordt echter nog meer verstoord als het macrobudget ontoereikend is. Bij grote

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 3, blz. 15.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 3, blz. 15.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 3, blz. 15.

¹² Het blijkt dat gemeenten die een overschot hebben op de uitvoering van de bijstand relatief slechter presteren in het beheersen van de bijstandspopulatie dan gemeenten met een tekort. De prikkel werkt asymmetrisch. Zie Allers, M., A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de & E. Wolf (2013) De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten. Groningen: COELO.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

tekorten op het macrobudget van de bijstand kan een gemeente zich immers verschuilen achter een ontoereikend macrobudget en zal een individuele gemeente zich minder aangesproken voelen op haar tekort. Meer gemeenten komen dan in het vangnet voor wie de prikkel kleiner of zelf afwezig is.

Vangnetregeling

Een gemeente komt bij een tekort van meer dan 5% van het bijstandsbudget in aanmerking voor een vangnetuitkering.¹³ De oorzaken van het tekort zijn voor een beroep op het vangnet niet van belang. Tekorten kunnen ontstaan door een niet adequate verdeling van het macrobudget over gemeenten, pech zoals het sluiten van een grote lokale werkgever, een ondoelmatige uitvoering door gemeenten maar ook een ontoereikend macrobudget. Er vindt geen onderzoek plaats naar de oorzaken van het tekort.¹⁴ Het vangnet is evenwel niet bedoeld voor het compenseren van tekorten die voortvloeien uit een ontoereikend macrobudget. In de praktijk is het vangnet echter wel ingezet voor risico's die volgen uit tekorten op het macrobudget; zie toegelicht paragraaf 5.5.

De verdeling van het macrobudget heeft tot doel dat een gemeente voldoende budget krijgt om de bijstandskosten *die objectief verklaarbaar* zijn te dekken. Daarvoor moet het macrobudget natuurlijk wel toereikend zijn: als het gemeentelijke aandeel klopt, maar de 'omvang van de koek' niet, dan zal het objectieve budget van een gemeente te laag zijn om tegemoet komen aan de objectief verklaarbare kosten. Gemeenten krijgen daardoor te maken met tekorten die het gevolg zijn van een ontoereikend macrobudget.

De vangnetregeling is bedoeld voor het opvangen van onevenredig grote financiële risico's van gemeenten die voortkomen uit onvolkomenheden van het verdeelmodel en van onverwachte tegenvallers van individuele gemeenten. De inrichting van de vangnetregelingen gaat uit van intergemeentelijke solidariteit. De prikkelwerking kan alleen betrekking hebben op de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan het beleid. De drempel om voor het vangnet in aanmerking te komen geldt hierbij als een vorm van eigen risico en voor het opvangen van effecten van ondoelmatig beleid. Vanuit deze gedachte is het logisch dat gemeenten onderling solidair zijn en de bekostiging van het vangnet dus uit het macrobudget komt. Het macrobudget is immers toereikend.

Ieder jaar wordt een deel van het vastgestelde macrobudget gereserveerd voor de verstrekking van vangnetuitkeringen aan gemeenten die in t-2 een tekort hebben gerealiseerd groter dan de eigenrisicodrempel. Hierdoor ontstaat er feitelijk in dat jaar toch een tekort op de uitvoering van de bijstand. Dit leidt ertoe dat elke gemeente naar rato van zijn budgetaandeel bijdraagt aan het vangnet.

Het vangnet is uitdrukkelijk niet bedoeld voor het opvangen van een ontoereikend macrobudget. Inzet van het vangnet voor het herverdelen van macrotekortten,

¹³ In Bijlage II is de ontwikkeling van de huidige vangnetregeling geschetst.

¹⁴ Ook een tekort boven de eigen risico drempel dat het gevolg is van eigen beleid wordt gecompenseerd. In dat geval is de verdeling adequaat, maar desondanks wordt het eigen risico voor een gemeente beperkt. Bij de voorlopers van de huidige eenvoudige vangnetregeling werd wel via een zeer intensief onderzoek wel beoordeeld in hoeverre het tekort te wijten was ondoelmatige uitvoering of een inadequaat verdeling.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

ondergraaft de uitgangspunten waarop het stelsel is gebaseerd en het vertrouwen in het stelsel en daarmee uiteindelijk dus ook de beoogde prikkelwerking.

Via de vangnetregeling is voorzien in een tegemoetkoming bij tekorten voor individuele gemeenten. De systematiek voorziet echter niet in een procedure bij aantoonbare tekorten op het macrobudget. Gemeenten kunnen niet naar de rechter omdat dit geldt als een beroep tegen de begrotingswet SZW, waartegen geen beroep mogelijk is.

Tussenconclusies

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering van de bijstand; het Rijk is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van een toereikend macrobudget en voor een adequate verdeling daarvan over gemeenten.
- De veronderstelling is dat bij een voldoende macrobudget én een adequate verdeling van de bijstandsbudgetten over de gemeenten tekorten en overschotten van individuele gemeenten alleen het gevolg kunnen zijn van eigen gemeentelijk beleid of incidentele toevalligheden op gemeentelijk niveau.
- De Raad stelt vast dat er spanning zit tussen enerzijds het ramen van de benodigde bijstandsuitgaven en het vaststellen van een toereikend macrobudget en anderzijds de werkelijke bijstandsuitgaven van alle gemeenten. Ramingen wijken per definitie af van de werkelijkheid. De vaststelling van het macrobudget houdt geen rekening met de kosten van het vangnet te dekken, waardoor het budget niet toereikend is voor dat kalenderjaar. (Verderop in dit advies bespreken wij in hoeverre dit een probleem is.) De vraag is: wie draagt het risico dat de raming afwijkt van het werkelijke uitgavenniveau?
- De prikkel tot een doelmatige uitvoering zit in de budgettoedeling aan gemeenten, waarbij overschotten en tekorten voor rekening komen van de gemeente zelf.
- De hoogte van het macrobudget beïnvloedt indirect wel de beoogde prikkelwerking. Zowel een te hoog als een te laag macrobudget ondermijnt het vertrouwen in het stelsel en daarmee dus indirect de beoogde prikkelwerking.
- Er is wel voorzien in een regeling voor tekorten bij individuele gemeenten (vangnetregeling), maar niet in een procedure bij onvolkomenheden in de macroraming. Daardoor komen tekorten op het macrobudget automatisch voor rekening van het vangnet – dus ten laste van alle gemeenten.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

3.4 Relatie prikkelwerking en het tijdstip van de bekendmaking van budgetten en de gemeentelijke begrotingscyclus

In het IBP staat de vraag als volgt geformuleerd:

“Vanwege de grote invloed van de BUIG op de gemeentelijke begrotingen verkennen we de mogelijkheden om de timing van informatieverstrekking vanuit het Rijk aan gemeenten beter aan te sluiten op de gemeentelijke begrotingscyclus van gemeenten.”¹⁵

In de adviesaanvraag vertaalt dit naar de vraag of “de beoogde prikkelwerking wordt beïnvloed door het tijdstip van de bekendmaking van budgetten in het licht van de gemeentelijke begrotingscyclus....”¹⁶

Samenhang gemeentelijke begrotingscyclus bekendmaking budgetten

Voor de begroting ramen de gemeenten de kosten voor de uitvoering van de bijstand op basis van de ontwikkeling van de bijstandspopulatie in hun gemeente. De circulaire van SZW van het jaar T-1 ligt aan de basis van de raming van de inkomsten voor de BUIG.

In september jaar T volgt een definitieve vaststelling van het budget. De eerste negen maanden tot september volgt de gemeente de feitelijke ontwikkeling van de bijstand afgezet tegen het voorlopige budget op basis van de raming van het vorige jaar. De aanpassing van het budget in september jaar T is echter te laat om de gemeentebegroting aan te passen. Het effect van de bijgestelde budgetten kan op dat moment hooguit meegenomen worden in de ‘prognose jaarrekeningresultaat’. Dit geldt echter ook voor de vaststelling van de uitkering uit het gemeentefonds (zie bijlage)

Duiding van de vraag

De huidige ‘late’ vaststelling in september van het definitieve budget voor het lopende jaar T zou tot afwachtend gedrag bij gemeenten leiden. Dit zou resulteren in een lagere prikkel tot tekortreductie. De aanname achter deze duiding is dat bij oplopende bijstandsvolumes gedurende het jaar T, gemeenten hun beleid niet bij zouden stellen omdat ze zouden anticiperen op een bijgesteld hoger macrobudget in september, en het risico op tekorten op de koop toe zouden nemen.

De late bekendmaking in september laat gemeenten te weinig gelegenheid voor bijstelling van het beleid. De aanname achter deze vraag is dat gemeenten na vaststelling in november T-1 van de begroting van jaar T, geen bijstellingen zouden doen op basis van wat ze zelf zien gebeuren, maar hun beleid pas bijstellen na duidelijkheid van het Rijk.

De veronderstelling dat gemeenten die anticiperen op een opwaartse bijstelling of dat gemeenten passief afwachten tot tekorten die hen overkomen acht de Raad niet in overeenstemming met de werkelijkheid. Gemeenten worden geprikkeld om mensen uit de bijstand te helpen doordat tekorten tot 5% (vanaf 2019 7,5%) voor rekening van de gemeente zelf zijn, en gemeenten overschotten mogen houden en

¹⁵ Programmastart IBP blz. 30.

¹⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvraag financieringssysteem bijstand, 11 april 2018.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

vrij besteden. Gemeenten hebben de bekendmaking van de budgetten in september T niet nodig om te bezien of zij lopende het jaar hun beleid al dan niet moeten bijstellen. Van een gemeente mag worden verwacht dat zij lopende het jaar voldoende zicht heeft op de ontwikkeling van de bijstandspopulatie zowel ten opzichte van de verwachting, gebaseerd op de eigen gemeentelijke gegevens uit voorgaande jaren, als ten opzichte van de budgettering door SZW.

De relatief late bekendmaking van het definitieve budget leidt tot extra onzekerheid bij de uitvoering van de begroting. Gedurende het begrotingsjaar krijgen gemeenten echter te maken met een veelheid van meevallers en tegenvallers die moeten worden verwerkt. Ook voor de belangrijkste inkomstenbron (gemeentefonds) geldt dat pas bijna een jaar na vaststelling van de begroting duidelijk wordt wat het budget is dat gemeenten daadwerkelijk krijgen.

Tussenconclusie

Gemeenten hebben een sterke financiële prikkel om zich in te spannen voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de bijstandsverstrekking. Wel is het zo dat het effect van het beleid pas gedurende het lopende jaar zichtbaar wordt. Het feitelijke overschot of tekort op de uitvoering van de bijstand heeft echter geen relatie met het tijdstip waarop de budgetten bekend worden. Het tijdstip van bekendmaking heeft geen bewijsbare invloed op de beoogde prikkelwerking.

4. Inrichting van het systeem van budgettering

In deze sectie wordt uitgelegd hoe het systeem van budgettering technisch werkt en hoe de verschillende tijdstippen van bekendmaking corresponderen met de gemeentelijke begrotingscyclus.

4.1 Ramingsmethodiek CPB

Zoals in hoofdstuk 3 is uitgelegd, raamt het ministerie van SZW de hoogte van het budget conform Artikel 69, lid 2 Participatiewet:

De wet zegt dat het budget toereikend is voor de *geraamde*, niet: werkelijke, kosten van alle gemeenten samen. Dit budget is gebaseerd op de realisatie van jaar T-1, waarbij de *raming* van de verandering in bijstandsbudget opgeteld wordt.

Schematisch ziet dat er zo uit:

Figuur 1: raming bijstandsbudget: T+1 systematiek



Dit geldt als de T+1-systematiek, omdat de realisaties van het jaar T de basis vormen voor het budget van T+1.

Voor de raming van Δbijstand baseert SZW zich op de raming van het CPB in het Centraal Economisch Plan (CEP, april) en de macro-economische verkenning (MEV, september) – behalve voor de beleidseffecten, zoals uit de latere toelichting blijkt. Het definitieve budget voor jaar T+1 is gebaseerd op de MEV van T+1.

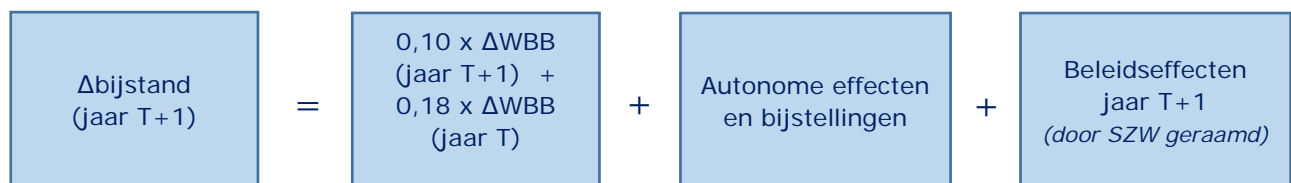
Deze ramingen bestaan uit twee gedeelten: de raming van de verandering van bijstandsvolume en de raming voor verandering van de gemiddelde bijstandsprijs. De ROB zal zich in zijn uitleg concentreren op de raming van het volume, omdat deze – met het oog op de adviesaanvraag – de grootste effecten heeft. Hij baseert zich op toelichtingen van het CPB.¹⁷

Het CPB raamt de *verandering* in bijstandsvolume (Δbijstand) als functie van de *geraamde* verandering in de werkloze beroepsbevolking (ΔWBB), volgens een rekenregel die er schematisch als volgt uitziet:

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: CBP notitie 19 september 2017, *Raming van het volume in de Macro economische verkenning (MEV) 2018*.

Datum
 19 juni 2018
Kenmerk
 2018-0000380505

Figuur 2: rekenregel CPB



Deze figuur lichten wij blok voor blok kort toe.

Conjunctuur: ΔWBB

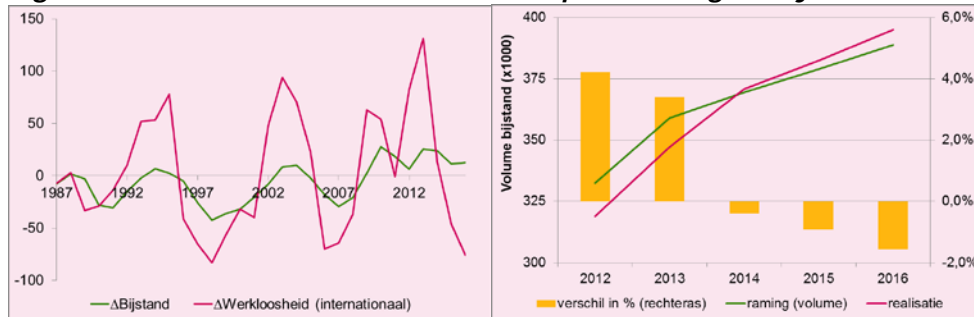
Het eerste blok betreft de conjuncturele ontwikkeling, vertaald in de werkloze beroepsbevolking (WBB). De WBB blijkt een belangrijke voorspeller van het bijstandsvolume te zijn. De WBB stijgt (daalt) met verslechterende (verbeterende) conjunctuur; het CPB heeft uitgebreide en gevalideerde modellen voor de ontwikkeling van de WBB. Uit onderzoek van het CPB blijkt hoe de WBB na verloop van tijd ook het bijstandsvolume beïnvloedt: de verandering in de WBB in het voorgaande jaar (T) blijkt voor 18% de verandering in bijstandsvolume te bepalen, en die van de WBB in het lopende jaar (T+1) voor 10%. Dit onderzoek heeft betrekking op de jaren waarover gegevens beschikbaar zijn, dat wil zeggen de afgelopen 30 jaar. Over die periode was de correlatie sterk. Er zijn nu echter nog te weinig jaren om te kunnen testen of dit verband anders is in neergaande versus opgaande conjunctuur; naarmate er meer jaren beschikbaar komen, zal ook dit verband nauwkeuriger voorspeld kunnen worden. Daarnaast zij opgemerkt dat er mogelijk andere voorspellers van het bijstandsvolume dan de raming van de verandering in de WBB zijn, maar daar zijn (nog) geen modellen voor die tot betrouwbare ramingen leiden.

Hierbij zij wel aangetekend dat de doelgroep van de Participatiewet sinds 2015 breder is: de nieuwe doelgroepen zijn een andere dan die waarop het model geschat is.¹⁸ Deze nieuwe doelgroepen worden als beleidseffect meegenomen door SZW, dus niet in het conjuncturele deel. Hoe dan ook blijft het van belang om het verband tussen de werkloze beroepsbevolking en de bijstand te blijven monitoren, ook omdat steeds meer mensen als zelfstandige aan de slag zijn gegaan en er nieuwe participatie-instrumenten ingezet worden, zoals loonkostensubsidie.

¹⁸ Aangezien het model is gebaseerd op de afgelopen dertig jaar, telt elk nieuw cohort voor slechts 1/30^e mee. Het is daarom wel van belang de ramingssystematiek kritisch te blijven volgen. Zie AEF, *Analyse van het macrobudget bijstand*, 5 december 2017.

Datum
 19 juni 2018
Kenmerk
 2018-0000380505

Figuur 3: verband tussen werkloze beroepsbevolking en bijstand



Toelichting:

In de linker figuur staat de ontwikkeling van de WBB (paarse lijn) uitgezet tegen de ontwikkeling van de bijstand (groene lijn). Te zien is dat de ontwikkeling van de bijstand "nauwlijkt", dat wil zeggen, vertraagd reageert op de ontwikkeling van de WBB. De bijstandsramingen lopen dus iets achter. Dat een voorname reden waarom de ΔWBB van het voorgaande jaar T ook meegewogen moet worden. Over meerdere jaren genomen echter, dempt dit nauwlijkeffect uit, zoals de figuur rechts laat zien. De rechterfiguur laat geraamde en gerealiseerde bijstandsvolumes zien. Uit de figuur blijkt dat er elk jaar afwijkingen zijn, maar dat positieve en negatieve afwijkingen globaal tegen elkaar op wegen in de periode 2012-2016. Bron: CPB.

Autonome effecten en bijstellingen

Het tweede blok staat kortweg bekend als de autonoom.

Gedurende het lopende jaar T bestaat deze autonoom uit de vertraagde voorspelfout uit het voorafgaande jaar T-1. Deze voorspelfout blijkt voor 50% door te werken, en wordt daarom voor 50% meegeboekt voor het lopende jaar T. Hierbij past de opmerking dat hoewel die 50% een vuistregel lijkt, deze in werkelijkheid is gebaseerd op onderzoek en modelmatige analyses. Hieruit blijkt dat een voorspelfout (afwijking tussen raming en realisatie) voor 50% doorwerkt in het daaropvolgende jaar (T+1). Als het model in jaar T te laag (hoog) zit, dan blijkt de kans groot te zijn dat ook in jaar T+1 het model een te laag (hoog) volume voorspelt. Een tweede opmerking is dat deze niet al in het lopende jaar (T) wordt meegeboekt, omdat 'dan een vermenging zou optreden van de raming en het beleid van gemeenten'.¹⁹ Bovendien zijn de realisaties van jaar T natuurlijk pas bekend in jaar T+1, en dan pas kan de voorspelfout over jaar T definitief vastgesteld worden.

Eind mei jaar T+1 is de definitieve realisatie over jaar T bekend en stelt het CPB de voorspelfout over jaar T vast. Die werkt dan weer voor 50% door in jaar t+1, enzovoorts.

Bij de voorspelfouten worden zowel de afwijkingen als gevolg van de conjunctuur als afwijkende effecten van beleidsmaatregelen meegenomen. Alle ramingsfouten komen dus in de voorspelfout terecht, los van hun oorzaak.

¹⁹ CBP notitie 19 september 2017, *Raming van het volume in de Macro economische verkenning (MEV) 2018*.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

Beleids effecten jaar T+1

De laatste term betreft beleids effecten die door het ministerie ingevoerd worden, denk aan het in 2015 afsluiten van de Wajong voor mensen met arbeidsvermogen (dat een opdrijvend effect heeft op de bijstand). Zowel het ministerie van SZW als het CPB voorspellen het effect van deze beleidsmaatregelen, maar het is de inschatting van het ministerie die uiteindelijk in het door SZW geraamde budget voor de bijstand terechtkomt. Hierbij zij opgemerkt dat als een beleidsmaatregel een ander effect blijkt te sorteren dan gedacht, dit gecorrigeerd wordt op twee manieren:

- Via de realisatie van T die de basis is voor de raming van T+1 (Figuur 1)
- Via de doorgeboekte voorspelfout van T (in de autonome term), voor 50%.

Afsluitende opmerkingen van de Raad

De Raad wil bij deze uitleg als afsluitende opmerking maken dat een raming per definitie nooit perfect kan overeenkomen met de realisatie. De analyses waarop de raming van het CPB is gebaseerd, waarborgen echter dat over een aantal jaren gemiddeld de raming de werkelijkheid goed weerspiegelt, zoals ook uit Figuur 3 en de toelichting daaronder blijkt. Dit middellange termijn aspect moet deel uitmaken van de oplossing voor knelpunten die ontstaan doordat de raming afwijkt van de werkelijke ontwikkeling van de bijstandslasten.

4.2 Tussenconclusie: voor wie is het risico?

Uit de beschrijving in de vorige sectie blijkt dat een zelfcorrigerend mechanisme in de ramingssystematiek is ingebouwd, via de realisatie in jaar T-1 en de meegeboekte voorspelfout. Aantekening hierbij is dat in jaar T zelf voor gemeenten een budgettair probleem kan ontstaan, dat pas in jaar T+1 gecorrigeerd wordt: in jaar T is het risico voor gemeenten, omdat geen nacalculatie plaatsvindt. De reden van de wetgever is de aanname dat er een na-ijleffect is: bij het begin van het optreden van het effect van een voorspelfout hebben gemeenten een nadeel, maar bij het weer uitsterven van het effect hebben ze een voordeel (de raming houdt via de na-ijl nog rekening met het effect, terwijl in de realisatie het effect zich niet meer voordoet). De uitdemping van het effect hoeft echter niet in hetzelfde tempo te gaan als het (plotseling) ontstaan. In dat geval betekent dit dat gemeenten het risico op afwijkende ramingen in één tranche moeten voorfinancieren, terwijl het voordeel bij het uitdempen in vele kleine tranches plaatsvindt.

Op de langere termijn middelen ramingsfouten elkaar uit. De vraag is nu of deze termijn kort genoeg is voor gemeenten om goed financieel beleid te kunnen voeren; het gaat bij de bijstand om forse bedragen. Elke oplossingsrichting moet rekening houden met dit langjarig aspect: ramingen zullen altijd afwijken, maar de termijn waarop die uitdempen moet voldoende kort zijn. Zo niet, dan moet er naar een andere automatische buffer in het systeem gezocht worden die de termijn bekort.

Datum

19 juni 2018

Kenmerk

2018-0000380505

5

Hoe heeft de systematiek uitgepakt?

5.1 Overzicht tekorten en overschotten

Hieronder staan de budgetten en realisaties BUIG op een rij. Dit overzicht is gebaseerd op cijfers van SZW en getoetst bij zowel SZW als VNG.²⁰

Fig. 4. Overzicht van budgetten, uitgaven en resultaat – vóór uitname vangnetregelingen

Jaar	Budget (mln) Voor uitname vangnet	Uitgaven (mln)	Eigen inkomsten (mln)	Resultaat (mln) Voor uitname vangnet	Resultaat (%)
2004	4.616	4.473	161	304	6,6%
2005	4.565	4.493	162	233	5,1%
2006	4.190	4.345	166	11	0,3%
2007	3.944	4.085	171	30	0,8%
2008	3.855	3.966	180	70	1,8%
2009	3.863	4.123	161	-99	-2,6%
2010	4.083	4.597	172	-342	-8,4%
2011	4.090	4.871	150	-631	-15,4%
2012	4.956	5.026	136	66	1,3%
2013	5.658	5.500	135	293	5,2%
2014	5.736	5.927	150	-41	-0,7%
2015	5.624	5.852	148	-80	-1,4%
2016	5.692	6.105	137	-277	-4,9%
2017	5.890	6.299	134	-276	-4,7%
2018	6.040				

Tot en met 2009 betreft het de bedragen voor het WWB-Inkomensdeel. Vanaf 2010 de gebundelde uitkering:

WWB I-deel (c.q. Participatiewet) + IOAW + IOAZ + Bbz 2004 Levensonderhoud startende zelfstandigen + WWIK (tot afschaffing).

²⁰ Bron: SZW Budgetoverzicht vanaf 2004, gepubliceerd op 11 april 2018, gedownload op 12 april 2018; www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/publicaties/2016/02/23/budgetoverzicht-vanaf-2004.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

Hierbij zij opgemerkt dat deze resultaten **vóór** uitnames voor vangnetregelingen zijn. Andere bronnen presenteren deze inclusief deze uitname.²¹ De reden dat de Raad voor deze presentatie kiest, is dat de saldi op deze manier alleen op de bijstandsuitgaven voor het desbetreffende jaar betrekking hebben.

Als de uitnames voor de vangnetregelingen mee zouden worden geteld, zou niet meer duidelijk zijn welk deel van het saldo op de uitname voor T-2 en welk deel op het verslagjaar T betrekking heeft. Bovendien is vangnetuitname – voor zover niet veroorzaakt door een saldo ongelijk nul - een herverdeling tussen gemeenten, en zou dus niet bij mogen dragen aan het saldo. Zie verder paragraaf 5.5.

In het overzicht zijn twee periodes van negatieve saldi te herkennen.

De eerste is die van het Bestuursakkoord 2008-2011, waarin gemeenten en Rijk de afspraak hadden om het macrobudget 'vast te zetten'. Deze afspraak werd in hoogconjunctuur gemaakt, maar is niet herijkt of in financiële bijsturing vertaald toen de economische crisis uitbrak: hij was voor *better or worse*.²² Gemeenten hebben via de VNG echter willens en wetens ingestemd met deze bestuurlijke afspraak. De Raad wil dan ook niet oordelend terugkijken op deze periode. Hij wil het houden bij de constatering dat uit deze periode de les getrokken moet worden dat het niet goed mogelijk is om ver vooruit te kijken en dat het dus niet verstandig is om rigide financiële afspraken te maken. De Raad benoemt deze periode om inkleuring te geven aan de aanleiding voor dit advies.

Vanaf 2012 is te zien dat overschotten en tekorten elkaar opvolgen, met een groot overschot in 2013.

De tweede periode van aanhoudende negatieve saldi treedt in vanaf 2015/2016. Deze valt samen met de instroom van de statushouders in de bijstand, veroorzaakt door de piek in asielaanvragen in 2015. In hoeverre er een verband is tussen deze negatieve saldi en de instroom van statushouders, komt in paragraaf 5.4 aan de orde.

Er zou echter een scheef beeld ontstaan als alleen op basis van deze periodes met negatieve saldi geoordeeld wordt. Alle mogelijke oorzaken verdienen aandacht. De ROB heeft deze geordend in een viertal typen oorzaken die invloed hebben op de saldi in Figuur 4, namelijk conjuncturele effecten, raming van beleidseffecten, niet-beïnvloedbare externe effecten (statushouders) en de bekostiging van het vangnet. Die zal de Raad achtereenvolgens analyseren.

²¹ [Binnenlands Bestuur 8 mei 2018](#): Rekentool toont herkomst tekort BUIG-budget

²² Er was wel een clauseule over bijzondere conjuncturele ontwikkelingen (zie Bestuursakkoord 'Samen aan de slag', p.45).

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

5.2 Raming van conjunctuureffecten

Beschrijving en analyse van het effect

Zoals in paragraaf 4.1 is uitgelegd, wordt het macrobudget geraamd op basis van de conjunctuur. De conjunctuur is dus verdisconteerd. Deze raming kan echter nooit jaarlijks perfect aansluiten bij de realisatie; daar is het een raming voor. De econometrische methodiek achter de raming van de conjunctuureffecten op de bijstand borgt echter dat op de langere termijn de plussen en minnen elkaar uitmiddelen. In de tabel is dit ook te zien: in de periode van laagconjunctuur (na afloop van het bestuursakkoord) vallen deze ook tegen elkaar weg, en in het 'slechte' jaar 2013 viel de raming zelfs positief uit.

Een afwijking in de raming van conjunctuureffecten is voor gemeenten bekende kost: deze onzekerheid zit ook in de ramingen van de omvang van (het accres van) het gemeentefonds. De Raad neemt als uitgangspunt dat gemeenten geacht worden verstandig financieel beleid te voeren, en dus voorzichtigheid moeten betrachten met de ramingen van conjuncturele effecten van het Rijk. Dit doen zij ook daadwerkelijk, en dat gaat goed (zolang de accessen niet te grote schommelingen laten zien natuurlijk). Gemeenten zijn gewend om buffers voor conjunctuureffecten en ramingen aan te houden (egalisereserves).

Hierbij herhaalt de ROB wel de constatering uit paragraaf 4.1, namelijk dat de doelgroep van de Participatiewet breder wordt. Deze nieuwe doelgroepen zijn een andere dan die waarop het model geschat is, en zullen pas geleidelijk effect hebben op de modellering.²³ Deze nieuwe doelgroepen worden als beleidseffect meegenomen door SZW, en dus niet in het conjuncturele deel van de raming. Het is dan ook van belang om het verband tussen de werkloze beroepsbevolking en de bijstand te blijven monitoren, ook omdat steeds meer mensen als zelfstandige aan de slag zijn en er nieuwe participatie-instrumenten ingezet worden, zoals loonkostensubsidie.

Afweging ROB

Dit betekent dat de jaarlijkse afwijkingen van de ramingen van conjunctuureffecten niet als 'tekort op het macrobudget' aangemerkt kunnen worden. Dat zit in de aard van de ramingen, die over meerdere jaren bezien, wel goed lopen. Gemeenten moeten volgens de Raad in staat worden geacht met deze langere termijn rekening te houden. Monitoring van het verband tussen de werkloze beroepsbevolking en de bijstandsomvang is echter wel aan de orde.

5.3 Beleidseffecten

Beschrijving en analyse van het effect

Het Ministerie van SZW raamt de effecten van voorgenomen beleid op de bijstandskosten. Deze ramingen hebben zowel betrekking op het volume als op de prijs. Zo wordt geraamd wat het (in dit geval opdrijvend) effect van het afsluiten van de WSW op het bijstandsvolume is, maar ook wat het effect van de toepassing van

²³ Aangezien het model is gebaseerd op de afgelopen dertig jaar, telt elk nieuw cohort voor slechts 1/30^e mee. Het is daarom wel van belang de ramingsystematiek te blijven volgen. Zie AEF, *Analyse van het macrobudget bijstand*, 5 december 2017.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

de kostendelersnorm op de prijs is (i.c. dalend). Een volledig overzicht is gegeven in een onderzoek voor Divosa.²⁴

Als een beleidseffect anders uitpakt dan geraamd, dan wordt dit het jaar daarop hersteld via de T+1-systematiek (zie paragraaf 4.1). Dat kan echter wel betekenen dat de collectiviteit van gemeenten soms een behoorlijk bedrag moet 'voorschieten'. Een voorbeeld is beschreven in onderstaande tekstbox, dat een maatregel behandelt die onderbouwd werd met een veronderstelde demping van een veronderstelde prikkel.

Maatstaf bijstandsontvangers gemeentefonds en veronderstelde prikkel

Een voorbeeld van een door SZW toegepast beleidseffect betreft een aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds. Naar aanleiding van een onderzoek van BZK is de maatstaf 'bijstandsontvangers' in 2016 met een lager gewicht in het gemeentefonds gekomen.²⁵ Als gevolg daarvan maakte SZW de beleidsveronderstelling dat dit zou prikkelen tot verlaging van het aantal bijstandsontvangers, en boekte daartoe voor het budget een besparing van € 80 miljoen in, die stapsgewijs verloopt: €40 miljoen in 2016, nog eens €40 miljoen in 2017, met een opgeteld structureel effect van € 80 miljoen vanaf 2017²⁶ Hiermee speculeert het Rijk op een mogelijk effect in het uitvoeringsbeleid van gemeenten. Deze € 80 miljoen wordt vooruitlopend daarop al meegenomen in het macrobudget. Deze argumentatie is discutabel.²⁷ Deze budgetverlaging wordt echter hersteld via de T+1 systematiek, als het veronderstelde effect zich niet of verminderd voordoet. In jaar T zouden gemeenten dan € 80 miljoen tekortkomen, maar het jaar daarop wordt dit via de realisatie weer bijgeboekt.

Een aantal beleidsmaatregelen volgt uit verkenningen en onderzoeken van het CPB,²⁸ maar er is geen systematische ex ante toetsing door het CPB van de financiële effecten van de maatregelen die SZW voorstelt. De wijze waarop dit deel van de raming uiteindelijk tot stand komt is niet transparant. Dit is wel van belang voor het vertrouwen te meer omdat het soms om substantiële bedragen gaat.

Hier wil de Raad bij aantekenen dat er ook beleidsmaatregelen zijn waar gemeenten via het eigen beleid invloed op kunnen uitoefenen: denk bijvoorbeeld aan het toepassen van de kostendelersnorm.

²⁴ AEF, i.o.v. Divosa: Analyse macrobudget bijstand, december 2017.

²⁵ BZK, Kamerbrief Groot onderhoud gemeentefonds 2016, 29 mei 2015; AEF, Verdeling gemeentefonds cluster Werk en Inkomen, 10 maart 2015. Het oude bedrag per bijstandsontvanger was ongeveer € 3.000 (na meetellen van de maatstaven schaalvoordeel en –nadeel), het nieuwe bedrag werd ongeveer € 2.000 per bijstandsontvanger.

²⁶ Rijksbegroting 2016, Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

²⁷ Voor elke bijstandsontvanger 'ontving' een gemeente via het gemeentefonds eerst ongeveer € 3.000. Dit weegt natuurlijk niet op tegen de ruwweg €13.000 die een bijstandsontvanger via de uitkering kost. Verlaging van die € 3.000 levert dan geen extra prikkel op. Zie Rfv-advies over het Groot onderhoud gemeentefonds, 1 mei 2015.

²⁸ CPB: Kansrijk Arbeidsmarktbeleid

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

Afweging ROB

Beleidsmaatregelen kunnen niet zomaar als oorzaak van een ‘macrotekort’ aangeduid worden. In de eerste plaats zijn er maatregelen waar gemeenten zelf aan kunnen bijdragen. In de tweede plaats is er een correctie via de T+1-systematiek voor verwachte effecten die zich niet voordoen of anders blijken uit te pakken. Het zijn in dat geval meerjarig gezien geen tekorten, maar gemeenten financieren de kosten wel uit eigen middelen voor. Dit past echter niet in de systematiek: een dergelijke vorm van voorschieten heeft feitelijk betrekking op het daaropvolgende jaar, maar de Participatiewet zegt:

*“Bij wet wordt het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering, bedoeld in het eerste lid, vastgesteld, waarbij uitgangspunt is dat dit bedrag **voor het desbetreffende kalenderjaar** [vette tekst door ROB, red.] toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten in verband met uitgaven als bedoeld in het eerste lid.”*

Het kan soms om grote bedragen gaan, maar er is geen systematische toets door het CPB op haalbaarheidsgehalte. Het zou volgens de ROB aanbeveling verdienen dat het CPB effecten toetst die groter zijn dan, bijvoorbeeld, 0,5% van het macrobudget – in zoverre dat althans ex ante mogelijk is.²⁹

Een tweede mogelijkheid is dat de Raad van State elk jaar in zijn advies over de begrotingswet SZW ook zou kunnen toetsen of de begroting voldoet aan artikel 69 lid 2 Participatiewet. Zo kan geborgd worden dat de financiële effecten van beleidsmaatregelen *voor het desbetreffende kalenderjaar* als voldoende adequaat geraamd worden.

5.4 Niet-conjuncturele, niet-beïnvloedbare effecten (zoals statushouders)

Beschrijving en analyse van het effect

Een goed voorbeeld van een niet-conjunctureel effect voor de collectiviteit van gemeenten, dat zij niet kunnen beïnvloeden, is de piek in het aantal asielverzoeken van 2015 en 2016, die nog steeds na-ijlt. Als een asielverzoek gehonoreerd wordt, dan is de desbetreffende persoon een *statushouder*. Hij krijgt dan door een gemeente huisvesting toegewezen. Dit is naar aanleiding van het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom vormgegeven in een huisvestingstaakstelling door gemeenten. Deze taakstelling is per semester hieronder weergegeven, alsmede de realisatie:

²⁹ Het CPB houdt wel ex post de vinger aan de pols of het beleidseffect aangepast moet worden. Desgevraagd heeft het CPB aan de ROB aangegeven dat het probleem is dat er vaak geen data is of dat niet op een overtuigende wijze empirisch getest kan worden welk effect beleid heeft op bijstandsvolume. De vraag is dan of de ex-ante inschatting verbeterd kan worden.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

Tijdvak (jaar, semester)	Taakstelling ³⁰	Realisatie ³¹
2016-1	20.000	18.089
2016-2	23.000	22.200
2017-1	13.000	18.944
2017-2	10.000	13.640
2018-1	13.000	
2018-2	11.000	

Als een statushouder is gehuisvest, zal hij vaak niet direct geheel zelfstandig in zijn levensonderhoud kunnen voorzien, door bijvoorbeeld taalbarrières, niet-erkende diploma's, etc. Hij is dan vaak aangewezen op een bijstandsuitkering. Volgens het CBS is de bijstandsafhankelijkheid van dit cohort statushouders ongeveer 90%.³² Tweeënhalf jaar na het krijgen van een verblijfsvergunning asiel in 2014 had gemiddeld 11 procent van de 18- tot 65-jarige statushouders werk, als werknemer of zelfstandige. Voor de statushouders die in 2015 een verblijfsvergunning asiel kregen, geldt een vergelijkbaar beeld als voor de statushouders uit 2014. Uitstroompercentages zijn niet bekend.

Het is moeilijk om in te schatten wat het exacte financiële effect is van bovenstaande getallen: het is niet bekend wat het uitstroompercentage is, dus ook niet hoe lang die bijstandsafhankelijkheid duurt, wat de huishoudenssamenstelling (en dus het uitkeringsbedrag) is, wat gemeenten zouden kunnen doen aan uitstroom et cetera. Wel is duidelijk dat statushouders relatief lang op bijstand zijn aangewezen. Meer dan een bandbreedte geven is daarom niet mogelijk; globaal gaat het om een bedrag dat voor 2016 iets onder de €200 miljoen ligt, en voor 2017 ongeveer €150 miljoen, afhankelijk van de aannames.³³

Dit zijn initiële kosten, die zullen dalen naarmate de uitstroom van dit cohort stijgt. Het gaat dus ook hier weer om het vooruitlopen op verwachte uitstroom. Voor SZW

³⁰ Stc 2015, 32914 ; Stc 2016, 17623 ; Stc 2016, 51760 ; Stc 2017, 18802 ; Stc 2017 56757 ; Stc 2018, 18939

³¹ Opnieuw Thuis/Gemeente van de Toekomst, Eindrapport Huisvesting Statushouders. Let wel: gemeenten begonnen dit tijdvak met een achterstand van ruim 3.000. En ook: www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/03/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-per-1-maart-2018.

³² CBS: [cohortstudie asielmigranten](#)

³³ Er is een aanname nodig voor de gemiddelde bijstandsduur: niet iedereen stroomt in in januari, dus krijgt ook niet het hele jaar bijstand. Het voorgaande cohort mag echter niet vergeten worden: een statushouder die in november 2016 instroomt, zit nog maar zeer beperkt in de cijfers voor 2017. Daarom kan per saldo toch met een heel jaar gerekend worden. Verder is een aanname voor de huishoudensomvang nodig; aangenomen is dat die 2 personen is. Dan is een aanname nodig voor het percentage dat *niet* dat jaar uitstroomt: een bandbreedte van 70% tot 90% lijkt aannemelijk. Tot slot is een gemiddelde prijs per uitkering van € 13.000 gehanteerd.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

was dit aanleiding om de instroom van statushouders niet als beleidseffect mee te nemen (wat het CPB wel heeft gedaan in het Centraal Economisch Plan³⁴), maar via de T+1-systematiek te compenseren. Ook hier hebben gemeenten dus budget voor moeten schieten. Hier is door de VNG mee ingestemd in het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom en het Uitwerkingsakkoord. Het is echter niet duidelijk hoe lang het duurt voordat deze kosten weer dalen, en gemeenten dit dus weer 'terugkrijgen' via de T+1-systematiek. Er is wel een regeling getroffen voor 2016 en 2017 (de zogenoemde intertemporele tegemoetkoming), maar dit was een voorschot van gemeenten aan zichzelf: deze moet in latere jaren terugbetaald worden. Er is overigens weinig gebruik gemaakt van deze regeling.

Hoe zitten de statushouders in de raming van het CPB?

In het Centraal Economisch Plan 2016 is op bladzijde 54 te lezen met welke aantallen het CPB rekening heeft gehouden:

"Een gedeelte van de asielzoekers komt in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Het aandeel asielzoekers met een bijstandsuitkering varieert naar duur van verblijf in Nederland en herkomstgroepering. Op basis van CBS-cijfers over aantallen bijstandsuitkeringen onder (eerdere) asielzoekers, gaan we uit van 40% bijstandsafhankelijkheid op de lange termijn. Dit percentage houdt rekening met de samenstelling van de huidige instroom (met name Syriërs). In 2016 komen naar verwachting circa 7.000 huishoudens in aanmerking voor bijstand, gevolgd door circa 8.000 extra huishoudens in 2017. Dit betekent 0,1 mld euro extra bijstandsuitgaven in 2016 en 0,2 mld euro extra bijstandsuitgaven in 2017."

De ROB merkt op dat de bijstandsafhankelijkheid volgens het CBS uiteindelijk groter bleek te zijn. Daarmee sluit zijn berekening globaal aan op de raming van het CPB.

Het is nuttig toe te lichten of en hoe dit effect in de autonoom (de correctie van 50%) terugkomt. Het CPB neemt correcties van beleidseffecten mee in de autonome correctie via de voorspelfout.³⁵ SZW neemt de autonoom van het CPB over, maar die heeft alleen betrekking op de voorspelfout van het CPB zelf, dus niet de voorspelfout van SZW. In deze methodiek van SZW zit daarom niet het effect van de statushouders in verwerkt: het niet meenemen van de statushouders als beleidseffect leidt ertoe dat die ook niet in de voorspelfout gecorrigeerd worden. Daarentegen neemt SZW de financiële effecten op de bijstand van statushouders op een andere manier mee, namelijk via de T+1-systematiek. Dit bestendigt de conclusie dat gemeenten het voorschot op een (verwachte) uitstroom van statushouders uit de bijstand in de (verre) toekomst op zich moesten nemen.

³⁴ CPB, CEP 2016, kader "Hoe zitten asielzoekers in de raming" Het CEP 2016 gaat uit van een instroom van 85.000 asielzoekers in 2016 en 70.000 in 2017. Let wel: asielzoekers zijn geen statushouders, dus voor het beroep op de bijstand liggen de aantallen lager.

³⁵ Als de CPB-inschatting van het "beleidseffect" afwijkt van de realisatie, dan draagt de foutieve inschatting van het aantal asielzoekers in de bijstand bij aan de voorspelfout. Op die manier werkt dit voor 50% door naar het volgende jaar.

Datum

19 juni 2018

Kenmerk

2018-0000380505

Afweging ROB

De toestroom van statushouders is een groot effect, dat wel door het CPB, maar niet door SZW als beleidseffect is meegenomen. Dit effect schieten de gemeenten als het ware voor, maar het zijn kosten waar ze zelf slechts beperkt invloed op hebben. Dat betekent dat in dit geval niet voldaan is aan de wettelijke eis dat het budget voor dat kalenderjaar voldoende moet zijn. Het zou volgens de Raad, redenerend vanuit de wettelijke systematiek, zuiverder geweest zijn om de instroom van statushouders als beleidseffect mee te nemen, net zoals het CPB heeft gedaan. Verder werkt dit vanuit de jaren 2016 en 2017 nog door in het heden via grote uitnames voor het vangnet, waarover hieronder meer.

Datum
 19 juni 2018
Kenmerk
 2018-0000380505

5.5 Werking vangnetregelingen

Beschrijving van het effect

Financiering van de vangnetregeling vindt plaats vanuit het macrobudget, met intergemeentelijke solidariteit als achterliggende gedachte. De klacht vanuit gemeenten is dat deze uitnames verdere tekorten veroorzaken. De Raad besteedt daarom apart aandacht aan de ontwikkeling van de vangnetregeling en de bijbehorende uitnames (vanaf 2009)³⁶. De cijfers zijn als volgt:

Fig. 5 Overzicht van vangnetuitkeringen en uitnames

Jaar T	Toegekend bedrag t.b.v. vangnet T-2 (mln)	Uitname t.b.v. vangnet T-2 (mln)	Resultaat (mln) excl. vangnet	Van kracht zijnde regeling voor T
2004			304	IAU
2005			233	IAU
2006	10	0	11	IAU
2007	6	0	30	IAU
2008	11	0	70	IAU
2009	7	0	-99*	IAU en MAU
2010	17	27	-342*	IAU en MAU
2011	61	42	-631*	IAU en MAU
2012	110	101	66	IAU en MAU
2013	180	163	293	IAU en MAU
2014	27	27	-41	IAU en MAU
2015	25	25	-80	Tijdelijk vangnet
2016	61	61	-277	Tijdelijk vangnet
2017	71	71	-276	Structureel vangnet
2018	138	138		Structureel vangnet

* Dit betreft tekortjaren in de periode van het bestuursakkoord 2008-2011. Som toekenningen = 368 mln. Som uitnamen = 332 mln. Het verschil (36 mln) werd door het Rijk vergoed (totaal 4 x 9 mln p jaar)

Leesvoorbeeld:

In 2016 werd een bedrag van € 61 miljoen toegekend; dit was voor de negatieve saldi van individuele gemeenten over 2014. Deze € 61 miljoen gaat uit het macrobudget. Omdat het resultaat over 2016 van € 277 miljoen alleen betrekking heeft op de saldi van individuele gemeenten over 2016, ervaren gemeenten een totaal tekort van $277 + 61 = € 338$ miljoen.

Analyse van het effect

In de eerste plaats bespreekt de ROB de claim dat door de uitname voor het vangnet er extra gemeenten met zodanige tekorten zullen ontstaan, dat het beroep op het vangnet nog groter wordt, waardoor de uitname nog groter wordt, enzovoorts. Dit vliegwieleffect is eerder onderzocht, met als conclusie dat er na enige jaren een

³⁶ In bijlage II is de vormgeving van de verschillende vangnetregeling in de tijd beschreven.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

stabilisatie plaatsvindt, maar die is wel op basis van een versimpeld model getrokken.³⁷

Daarom heeft de ROB op een andere manier naar dit vliegwieleffect gekeken: hoeveel gemeenten belanden er extra in het vangnet door de vangnetuitname? Hiertoe is een getallenvoorbeeld uitgezocht op basis van gegevens op gemeenteniveau voor 2016.³⁸

- o Het blijkt dat door de uitname van € 61 mln er 17 extra gemeenten boven de drempel uitkomen, voor een extra bedrag van € 1,2 mln. Aangezien dit bedrag bij slechts weinig gemeenten belandt, gaat het per gemeente om soms relatief forse bedragen. Doordat tekorten in 2014 in 2016 tot vangnetuitkeringen - en daardoor een lager macrobudget – leiden, komen in 2016 dus 17 gemeenten meer dan anders in aanmerking voor een vangnetuitkering. Dit zal vervolgens in 2018 tot een nieuwe uitname uit het macrobudget leiden.
- o Als de uitname fictief wordt verhoogd tot € 138 mln (om de gedachten te bepalen: dat is gelijk aan de vangnetuitname voor 2018) en wordt toegepast op de resultaten van 2016, dan belanden 40 gemeenten extra in het vangnet, voor een gezamenlijke extra € 17,5 mln. Oftewel: de vangnetuitname leidt tot 40 gemeenten extra in de vangnetregeling, met navenant groter beroep. In zoverre is er dus sprake van een vliegwieleffect.

In 2017 hadden ruim 200 gemeenten een tekort. Dat betekent dat het beroep op het vangnet groot zal zijn, met op zijn beurt als gevolg dat er in 2019 extra gemeenten in het vangnet zullen belanden door de uitname voor de tekorten in 2017.

Afweging ROB

Zolang het om herverdeling zou gaan van gemeenten met overschotten naar gemeenten met tekorten zonder dat er sprake is van een niet-beïnvloedbaar netto tekort, zou de vangnetuitname geen probleem zijn. Het gaat bij een toereikend macrobudget immers om een herverdeling, die geen invloed heeft op het saldo. Dit is echter niet het geval, ook gemeenten met een tekort dragen bij aan de vangnetuitkering.

Macrotekortten die het gevolg zijn van een ontoereikende raming worden via het vangnet herverdeeld. In dit geval blijven gemeenten in de vangnetregeling vallen omdat een herverdeling nu niet het probleem van gemeenten oplost zonder dat andere gemeenten in de problemen komen. De omvang van de taart is te klein, dus hoe je ook herverdeelt, iedereen krijgt te weinig. Onderstaand rekenvoorbeeld illustreert dit.

³⁷ AEF, i.o.v. Divosa: Analyse macrobudget bijstand, december 2017.

³⁸ Hierbij is ook rekening gehouden met de extra vangnetaanspraak van de gemeenten die evengoed al een vangnet ontvingen. Dat wil zeggen dat fictief grotere vangnetuitnames in de berekening tot grotere tekorten leiden, ook voor de gemeenten die al in het vangnet zaten. Grotere uitnames werken dus voor alle gemeenten door.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

Rekenvoorbeeld:

Stel dat het verdeelmodel perfect is, en dat voor alle gemeenten het aandeel in de totale netto lasten gelijk is aan het aandeel in het totale budget. Bij macrosaldo nul zouden alle gemeenten bij deze situatie zelf ook een saldo nul hebben.

Maar veronderstel nu dat het macrosaldo -7% bedraagt. Dan zouden alle gemeenten in het vangnet vallen, maar na herverdeling zouden alle gemeenten elk nog steeds een negatief saldo van -7% hebben. Dus hoewel het budgetaandeel van elke gemeente overeenkomt met zijn aandeel in de bijstandslasten, hebben ze toch allemaal een tekort.

Dit veroorzaakt financiële onzekerheid, en bovendien wordt het vangnet dan voor iets gebruikt waar het niet voor bedoeld is. Zo wordt de prikkelwerking ondermijnd, omdat het bij tekorten voor een gemeente niet meer direct duidelijk is, welk deel door eigen beleid en welk deel door de –met de vangnetregeling herverdeelde macrotekortten - wordt veroorzaakt.

5.6 Tussenconclusie

De ROB concludeert op basis van de bovenstaande analyse dat voor wat betreft de conjuncturele effecten op basis van verandering van de werkloze beroepsbevolking de raming van het macrobudget op dit moment adequaat is. De toereikendheid van het macrobudget voor het desbetreffende kalenderjaar wordt echter ondermijnd doordat twee andere effecten een voorschotkarakter hebben: 1) meegenomen beleidseffecten die zich niet, minder sterk of later dan verwacht voordoen, en 2) niet-beïnvloedbare, niet-conjuncturele effecten (zoals statushouders). In deze gevallen moeten gemeenten de gevolgen hiervan voorschieten. Ze krijgen die weliswaar deels terug in T+1, maar in het jaar zelf is het budget niet toereikend. Deze voorschotproblematiek wordt verergerd doordat in de vangnetregeling niet gecorrigeerd wordt voor macrotekortten, waardoor die niet opgelost, maar simpelweg herverdeeld worden.

Doordat deze effecten optreden kan niet staande gehouden worden dat het macrobudget voor het desbetreffende jaar toereikend is. Dit zet de prikkelwerking onder druk, omdat gemeente(rade)n bij een tekort op gemeenteniveau kunnen verwijzen naar een ontoereikend macrobudget en daarmee de motivatie vermindert om het eigen beleid kritisch te beschouwen.

Zo wordt het systeem van prikkelwerking ondermijnd, en daarmee de systematiek van de financiering van de bijstand, terwijl de beoogde werking van de systematiek wordt onderschreven.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Beantwoording vragen uit adviesaanvraag

Het Rijk is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van een toereikend macrobudget voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen door de gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering van de bijstand. De financieringssystematiek is zo ingericht dat het gemeenten moet prikkelen om zoveel mogelijk mensen uit de uitkering en aan het werk te helpen en te houden. Een gemeente mag een overschot op het aan haar toegekende BUIG-budget houden, maar moet tekorten uit eigen middelen aanzuiveren.

De veronderstelling bij deze bekostigingssystematiek is dat bij een voldoende macrobudget en een adequate verdeling van de bijstandsbudgetten over de gemeenten tekorten en overschotten van individuele gemeenten zoveel mogelijk het gevolg zijn van eigen gemeentelijk beleid, toevalligheden op gemeentelijk niveau en 'pech' met het verdeelmodel. Dit uitgangspunt moet gemeenten stimuleren tot een doelmatige uitvoering.

Conclusie van de Raad is dat het niet aannemelijk is dat het tijdstip van de bekendmaking van de budgetten de beoogde prikkelwerking aantoonbaar beïnvloedt. Het feit dat de begroting is gebaseerd op voorlopige uitkeringsbedragen die in de loop van het jaar definitief worden, heeft geen of nauwelijks effect op het uitvoeringsbeleid. Het is meer een boekhoudkundig probleem dat gemeenten praktisch kunnen oplossen.

De Raad concludeert dat de raming van het CPB voor wat betreft de conjuncturele effecten, op basis van de werkloze beroepsbevolking, van het macrobudget adequaat is. Wel is het van belang deze relatie kritisch te blijven volgen. De toereikendheid van het macrobudget voor het desbetreffende kalenderjaar wordt echter ondermijnd door de onzuiverheden in de raming van de effecten van beleidsmaatregelen en vooral door het niet meenemen van niet-beïnvloedbare, niet-conjuncturele effecten (zoals statushouders). De hoofdoorzaak van de huidige tekorten op het macrobudget is gelegen in het feit dat in de raming ten onrechte geen rekening is gehouden met het beroep dat statushouders doen op de bijstand.

Op basis van de ramingssystematiek krijgen gemeenten de kosten hiervan gedeeltelijk op termijn wel terug maar in het jaar zelf is het budget niet toereikend. Gemeenten moeten de effecten daarvan uit eigen middelen voorschieten. Deze voorschotproblematiek wordt verergerd doordat in de vangnetregeling niet gecorrigeerd wordt voor macrotekortingen, waardoor deze niet opgelost worden, maar simpelweg herverdeeld worden. Dit effect was de afgelopen jaren relatief beperkt, maar is desalniettemin niet wenselijk. De grote omvang van de macro-tekorten over de jaren 2016 en 2017 dragen ertoe bij dat het beschikbare budget voor de uitvoering van de bijstand in de jaren 2018 en 2019 als gevolg daarvan niet toereikend is.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

Doordat deze effecten optreden kan niet staande gehouden worden dat het macrobudget voor het desbetreffende jaar toereikend is. Daarmee komt de prikkelwerking onder druk te staan, omdat gemeente(rade)n bij een tekort op gemeenteniveau kunnen verwijzen naar een ontoereikend macrobudget en daarmee de motivatie vermindert om het eigen beleid kritisch te beschouwen. De Raad constateert dat daarmee het draagvlak onder gemeenten voor de bekostigingssystematiek verdwijnt, terwijl de beoogde werking van de systematiek wel wordt onderschreven. Daarom stelt de ROB op basis van zijn analyse in de volgende paragraaf een aantal mogelijke oplossingen voor.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van zijn analyse stelt de Raad een aantal mogelijke oplossingen voor.

Beoordelingskader oplossingen

Bij de beoordeling van de mogelijke oplossingen moeten volgens de Raad in elk geval de volgende elementen worden meegewogen.

Prikkelwerking

In hoeverre doet de oplossing al dan niet afbreuk aan de beoogde prikkelwerking?

Actualiteit/dynamiek

Doet het macrobudget recht aan de actuele ontwikkelingen rond het beroep op de bijstand?

Stabiliteit

In hoeverre krijgen gemeenten tijdig zekerheid over de omvang van de beschikbare middelen, zodat ze in staat worden gesteld tot robuust financieel beleid?

Bij zowel de actualiteit als de stabiliteit speelt ook het langjarig aspect van de CPB-ramingsmethodiek een rol. Per jaar zal de conjuncturele raming afwijken, maar over een paar jaar bezien middelt dit uit.

Aansluiten op wijze van raming

In hoeverre sluit de oplossingsrichting aan bij de ramingsssystematiek van gemeenten enerzijds en Rijk anderzijds?

Wederkerigheid en symmetrie

Aangereikte oplossingen moeten zowel bij tekorten als overschotten werken. Bedacht dient te worden dat tekorten bij gemeenten verschillende oorzaken kunnen hebben: een niet geheel adequate verdeling, een ontoereikend macrobudget of een ondoelmatige uitvoering van de bijstand en gebrekkige sturing door gemeenten. De oplossingsrichting dient met deze aspecten rekening te houden.

Maar bovenal: is het een oplossing van het achterliggende probleem?

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

Er is al wel een correctiemechanisme voor onvolkomenheden van de verdeling, maar niet voor onvolkomenheden van de macroraming. Uiteindelijk moet elke oplossing dit achterliggende probleem oplossen.

Aanbeveling I

Zorg voor een oplossing voor tekortkomingen in de raming van het macrobudget uit het recente verleden

Tegemoetkoming tekorten als gevolg van het niet correct ramen van het effect van statushouders op de bijstand

Welke oplossing het Rijk voor de toekomst ook kiest dat laat onverlet dat gemeenten over 2016 en 2017 te maken hebben gehad met grote tekorten als gevolg van het ten onrechte niet meenemen van het effect van statushouders op de bijstand.

De meest simpele manier zou zijn om met terugwerkende kracht vanaf 2016 de gemeenten te compenseren op basis van de realisatiecijfers volgens COA en CBS. Hoewel deze oplossing theoretisch zuiver zou zijn blijkt deze echter praktisch niet goed realiseerbaar, omdat de jaren 2016 en 2017 al zijn afgesloten. Daarom stelt de ROB een pragmatische oplossing voor. Het Rijk zou de kosten van het vangnet over de jaren 2016 en 2017 die het gevolg zijn van een onjuist gebleken raming (geheel of gedeeltelijk) kunnen compenseren. Dit voorkomt dat het macrobudget in 2018 en 2019 wordt belast met de extra kosten van het vangnet als gevolg van het ontoereikende budget. Het gaat dus om een generieke compensatie. Dit als een vorm van afkoop.

Voor de verdere toekomst is dat in principe niet nodig - als tenminste de andere aanbevelingen en oplossingen worden overgenomen.

Aanbeveling II

Zorg voor dat de raming van het macrobudget voor de toekomst beter aansluit bij de kosten van de bijstand

De Raad heeft in zijn advies voor de toekomst de mogelijkheid van het introduceren van een nacalculatie overwogen en dit afgezet tegen een meer gedifferentieerde benadering die recht doet aan de oorzaken die ten grondslag liggen aan het probleem.

SPOOR I

Nacalculatie 'zonder meer'

In de meest eenvoudige vorm ('nacalculatie zonder meer') komt dit neer op het bijplussen van het macrottekort na afloop van het jaar en het terugbetalen bij macrooverschotten. De veronderstelling is dat individuele gemeenten voldoende worden geprikkeld voor het beheersen van het beroep op de bijstand. Het macro-tekort wordt veroorzaakt door het salderen van tekorten en overschotten van alle gemeenten. Een collectieve overschrijding van het macrobudget zou duiden op een ramingsfout van het macrobudget.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

Afweging van de Raad

- Voordelen

Nacalculatie sluit aan bij de actualiteit. Nacalculatie borgt dat een tekort van een gemeente zoveel mogelijk toe te schrijven is aan eigen beleid (naast toevalligheden en verdeel'pech'). Het voorkomt bovendien dat via het vangnet macrotekortten herverdeeld worden – die zijn er dan niet meer.

- Nadelen

Gevolg is evenwel dat ook gemeenten met een overschot na afloop extra budget krijgen. In het geval van een macro overschot zouden gemeenten na afloop van het jaar geld moeten terugbetalen. Het zou er al met al toe leiden dat er langer onzekerheid ontstaat over de omvang van het macrobudget. Daardoor voldoet deze oplossing niet aan het criterium uit het afwegingskader van stabiliteit in combinatie met dat van symmetrie. Stel namelijk dat gemeenten gezamenlijk een overschot hebben, dan zou nacalculatie inhouden dat dit overschot wordt afgeroomd. Dat kan bij individuele gemeenten tot (grotere) tekorten leiden.

Daar komt bij dat het conjuncturele deel van de CPB-raming over meerdere jaren 'goed' loopt. Nacalculatie zou geen recht doen aan dit feit.

Op prikkelwerking scoort deze oplossing twijfelachtig. Hoewel de prikkel niet op het macrobudget zit, kan nacalculatie de prikkelwerking indirect wel verstoren. Zoals betoogd in paragraaf 3.4 is het nu zo dat gemeenten niet afwachtend handelen met het oog op bijstellingen van het budget in september van het jaar T. Gemeenten hebben een financieel belang om het beroep op de bijstand te beperken.

Overschotten zijn vrij besteedbaar en tekorten moeten (deels) zelf worden opgevangen. Dat is de basis voor de prikkelwerking. Maar bij een nacalculatie na afloop van het begrotingsjaar valt niet uit te sluiten dat de prikkel om te zorgen voor een doelmatige uitvoering enigszins afneemt.

Effecten als gevolg van bijstellingen van het bijstandsbeleid door het Rijk kunnen zo bovendien door gemeentelijk beleid teniet gedaan worden; dit bemoeilijkt de sturing van de landelijke politiek.

Tot slot doet nacalculatie 'zonder meer' geen recht aan de verschillende oorzaken die aan een macrotekort ten grondslag kunnen liggen, zowel aan Rijks- als aan gemeentekant, waardoor de gezamenlijke verantwoordelijkheid onder druk komt te staan.

SPOOR II

Een gedifferentieerde oplossing

Vanuit de gedachte dat het achterliggende probleem opgelost moet worden, volgt dat de oplossing gedifferentieerd moet zijn. Dat wil zeggen: elke type oorzaak vraagt om een eigen oplossing – als er tenminste een probleem is.

Uit de voorgaande analyse volgt dat er drie mogelijke oorzaken zijn voor macrobudgetten die aantoonbaar afwijken van de gezamenlijke netto lasten van gemeenten. Voor elk van de oorzaken doet de raad een aanbeveling.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

1. Neem niet-conjuncturele, niet-beïnvloedbare, externe effecten (zoals statushouders) als beleidseffect mee

In de analyse van de Raad bleek dat het CPB in de raming het extra beroep dat statushouders op de bijstand doen wel als beleidseffect meenam. SZW doet dat echter niet, en laat dit effect achteraf corrigeren via het automatisme van de T+1-

systematiek. De veronderstelling van SZW is dat gemeenten bij uitstroom van dit cohort bijstandsontvangers via diezelfde T+1-systematiek bevoordeeld worden, en zo hun eigen 'voorschot' terugkrijgen.

Uit de analyse en de ruwe berekening van de Raad blijkt echter dat gemeenten een zeer groot bedrag moesten voorschieten. Dat zet de stabiliteit van gemeentelijk financieel beleid onder druk alsmede de dynamiek en wederkerigheid. Gezien de hoge bijstandsafhankelijkheid van dit cohort statushouders is het niet duidelijk dat gemeenten dit geld op korte termijn terugkrijgen. Dit zet het uitgangspunt van de wet onder druk dat het macrobudget voor dat jaar toereikend is.

De Raad adviseert daarom om vanaf 2018 de CPB-methodiek te volgen, en de instroom van statushouders als beleidseffect mee te nemen; dus wat nu voor 2018 incidenteel gedaan wordt structureel te maken. Als de uitstroom gerealiseerd wordt, dan krijgt het Rijk dit zelf terug via de T+1-systematiek. Bovendien wordt zo voldaan aan het uitgangspunt van de wet en de criteria van wederkerigheid, stabiliteit en dynamiek.

2. Beleidseffecten: laat het CPB substantiële beleidseffecten toetsen

In de analyse van de raming van beleidseffecten kwam naar voren dat er geen systematische toets is op de plausibiliteit van de beleidseffecten op het macrobudget. Enerzijds is dit begrijpelijk, omdat voor veel beleidseffecten gemeenten zelf mede bij kunnen dragen aan het bereiken ervan (zoals de kostendelersnorm), maar er zijn voorbeelden van maatregelen waarvan de onderbouwing op zijn minst discutabel is (zoals het effect van het verminderen van het gewicht van de maatstaf 'bijstandsontvangers' in de verdeling van het gemeentefonds). In dat laatste geval speculeert het Rijk op wijzigingen in de uitvoering in de bijstand door gemeenten. Dit staat op gespannen voet met stabiliteit en wederkerigheid. De Raad beveelt daarom een andere handelwijze aan.

Beleidseffecten zijn vaak op voorhand moeilijk in te schatten, zeker in het geval van medebewindstaken zoals de bijstand. Gemeenten en Rijk hebben beide met hun beleid invloed hierop. Om te voorkomen dat het Rijk vooruitloopt op effecten die zich wellicht helemaal niet voordoen, beveelt de Raad aan dat door het CPB een toets doet op de plausibiliteit van beleidsmaatregelen met substantieel financieel effect (bijvoorbeeld groter dan 0,5% van het macrobudget). Vervolgens geldt *comply or explain*: in beginsel wordt het advies van het CPB overgenomen, tenzij er zwaarwegende en goed onderbouwde redenen zijn dit niet te doen. Deze aanpak schept helderheid over hoe de raming van het macrobudget tot stand is gekomen en op welke veronderstellingen deze is gebaseerd. Ook maakt deze aanpak het Rijk controleerbaar voor gemeenten en bevordert daarmee het vertrouwen in het stelsel.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

Zo wordt volgens de Raad het best tegenmoet gekomen aan de criteria van wederkerigheid en stabiliteit. Verder wordt op deze manier beter geborgd wat in de wet staat, namelijk dat het geraamde macrobudget toereikend is voor dat kalenderjaar.

3. Conjuncturele effecten van de raming: van gemeenten mag verwacht worden dat ze deze kunnen opvangen

Het is *part of the game* dat het conjuncturele deel van de raming niet elk jaar afzonderlijk geheel correct is: daar is het een raming voor. Dit is inherent aan de modellering van deze ramingen, die onmogelijk perfect kunnen voorspellen. De modellering is echter op basis van uitgebreid econometrisch onderzoek tot stand gekomen en zodanig ingericht dat deze afwijkingen over meerdere jaren genomen uitmiddelen. Een oplossing hiervoor moet dus met dit langjarige effect rekening houden.

De Raad heeft als eerste mogelijke oplossing overwogen om op centraal niveau een fonds te vormen om verschillen tussen de raming en de werkelijkheid op te vangen. De systematiek van de Rijksbegroting voorziet nu nog niet in deze mogelijkheid. Het is gezien het kasstelsel van het Rijk een vrij ingrijpende oplossing. Er dient bij wet een fonds te worden ingesteld. Dit sluit niet goed aan bij de systematiek van de Rijksbegroting. In de context van het gemeentefonds is eerder met een soortgelijke oplossing ervaring opgedaan: de behoedzaamheidsreserve. Deze oplossing bleek niet goed te werken mede omdat gemeenten anticiperend gedrag gingen vertonen. En is daarom weer afgeschaft.³⁹

De tweede oplossing voor dit probleem ligt in het uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het eigen financiële beleid. Fluctuaties in de ramingen van de conjunctuur dienen zij zelf te kunnen opvangen; daar zijn gemeenten bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds immers ook aan gewend. Het Rijk vangt in beginsel de conjunctureffecten op. Gemeenten kunnen zelf buffers aanhouden om onvolkomenheden in de ramingssystematiek van de conjunctuur op te vangen. Dit doen veel gemeenten ook voor de uitkering vanuit het gemeentefonds.

Deze tweede oplossing – geen aanpassing van het bestaande beleid bij een onjuist geraamde conjunctuur - sluit het beste aan bij de systematiek van zowel gemeenten en Rijk, doet recht aan wederkerigheid. Deze oplossing weerspiegelt het aspect dat het conjuncturele deel van de raming over meerdere jaren bezien correct is. Daarom beveelt de Raad deze oplossing aan.

Aanbeveling III

Een gezamenlijke opgave vraagt om gezamenlijke, wederkerige afspraken

De Raad gaat ervan uit dat, als deze aanbevelingen worden gevolgd, tekorten bij gemeenten als gevolg van een ontoereikend macrobudget in principe voldoende zijn ondervangen. Dit zal echter alleen werken als gemeenten en Rijk met elkaar in gesprek blijven. Tekorten zullen aan de hand van bovenstaande analyse geduid

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 B, nr. 2 blz. 6.

Datum

19 juni 2018

Kenmerk

2018-0000380505

moeten worden en er is (bestuurlijk) overleg nodig voor weging en uitvoering van mogelijke oplossingen.

Als slot op de deur sluit de Raad daarom aan bij de eerder door de Rfv gesuggereerde procesmatige oplossing: *“Indien macro de tekorten van de gemeenten de overschotten ruimschoots overtreffen duidt dit mogelijk op een ontoereikende raming van het macrobudget. Dit tekort wordt dan afgewenteld op de collectiviteit van de gemeenten, terwijl wettelijk is vastgelegd dat het Rijk zorgt voor een toereikend macrobudget. De Raad pleit er daarom voor dat als het saldo van de tekorten en overschotten significant is (bijvoorbeeld meer dan 3%) er een nadere analyse komt van deze afwijking en dat bestuurlijk gewogen wordt of er aanleiding is het macrobudget te corrigeren.”*

Dit gesprek tussen gemeenten en Rijk sluit aan bij de visie van het Interbestuurlijk programma. Dit is immers gebaseerd op interbestuurlijke samenwerking, op gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De belangen van Rijk en gemeenten lopen parallel: het bevorderen van participatie en het reduceren van het beroep op de bijstand is hun beider belang. Deze gezamenlijkheid wordt ook in het IBP onderstreept. Daarom roept de Raad op om het gesprek te voeren vertrekkend vanuit het parallelle belang rond deze opgave, in plaats van de financiële deelbelangen die de discussie vertroebelen.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

Bijlage I Gemeentelijke begrotingscyclus en tijdstippen van bekendmaking van het bijstandsbudget

Het is instructief om de tijdstippen van bekendmaking van het bijstandsbudget te vergelijken met de begrotingscyclus van gemeenten. Dit ook in vergelijking met de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten: het gemeentefonds. Ter vergelijking: bij de bijstandsgelden gaat het om ongeveer € 6 miljard, bij het gemeentefonds om € 26 miljard.

In het onderstaande schema zijn alleen de momenten relevant voor begrotingsjaar T weergegeven.

Bekendmaking budgetten en de gemeentelijke begrotingscyclus

Actie in	Berichtgeving BUIG	Ter vergelijking: berichtgeving GF	Gemeentelijke begrotingscyclus
T-1	Sep T-1: voorlopig budget T (o.b.v. realisatie T-1 en raming CPB in CEP)	Sep T-1: Septembercirculaire GF, o.b.v. Miljoenennota. Voorlopig accres voor T.	
T-1			15 November T-1: Begroting T vastgesteld en ingediend bij provincie
T	April T: Nader voorlopig budget T (o.b.v. realisatie T-1 en bijgestelde raming CPB in MEV)		
T		Mei T: Meicirculaire GF, o.b.v. Voorjaarsnota. Bijgesteld accres voor T.	(diverse momenten in T) Bijstellingen begroting
T	September T: Definitief budget T (o.b.v. MEV)	September T: Septembercirculaire GF. Nieuw bijgesteld accres T.	
T+1		Mei T+1: Definitieve afrekening accres T o.b.v. Voorjaarsnota	
T+1			15 Juli T+1: Indienen jaarrekening T

Uit deze vergelijking komen een aantal conclusies naar boven.

Datum
19 juni 2018

Kenmerk
2018-0000380505

De eerste is dat de bijstellingen in het beschikbare bijstandsbudget in beginsel meelopen in de bijstellingen van de gemeentelijke begroting die de gemeente zelf toch al doet, naar aanleiding van bijstellingen in de uitkering uit het gemeentefonds. Het uitgangspunt van gemeentelijk financieel beleid is immers om 'in control' te zijn. Met andere woorden: gezond beleid impliceert dat de gemeente zelf pro-actief optreedt, dus ook bij oplopende bijstandsaantallen. Dat betekent dat de eerste twee aannames (gemeenten die anticiperen op een opwaartse bijstelling respectievelijk gemeenten die passief afwachten tot tekorten die hen overkomen), geen stand houden. Bij tekorten blijken gemeenten in het algemeen hun beleid bij te stellen: de prikkel werkt.⁴⁰

De tweede observatie is dat ook voor de belangrijkste inkomstenbron (gemeentefonds) geldt dat pas bijna een jaar na vaststelling van de begroting duidelijk wordt wat het budget is dat gemeenten daadwerkelijk krijgen. Hoewel de parallel niet geheel te trekken is⁴¹, gaat het hier om het punt dat ook het budget uit het gemeentefonds pas in september bekend wordt. Voor het gemeentefonds is dat geen probleem, dus voor het Participatiebudget kan dit ook geen doorslaggevend bezwaar zijn.

Kortom, er is geen verband te leggen tussen de bekendmaking van het budget en de prikkelwerking.

⁴⁰ Allers, M., A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de & E. Wolf (2013) De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten. Groningen: COELO.

⁴¹ Bij de bijstand gaat het om nauw omschreven taken met weinig ruimte om risico's te beheersen of te spreiden: het gaat om de toekenning van een individueel recht. In het algemene takenpakket van gemeenten echter, dat grotendeels uit algemene middelen als het gemeentefonds wordt gefinancierd, kunnen veel eigen keuzes gemaakt worden, zodat risico's tot op zekere hoogte opgevangen kunnen worden.

Datum
19 juni 2018
Kenmerk
2018-0000380505

Bijlage II **Ontwikkeling vangnetregeling**

De inrichting van de huidige vangnetregeling kent een voorgeschiedenis.

Tot 2009 bestond er alleen een Incidentele Aanvullende Uitkering (IAU), waar een gemeente een beroep op kon doen als het tekort op de bijstand (gecorrigeerd voor onrechtmatige uitgaven) groter was dan 10%, er sprake was van een uitzonderlijke situatie op de arbeidsmarkt en (voor 40.000+-gemeenten) het tekort aantoonbaar niet het gevolg was van beleid en uitvoering. Met name die laatste toets leidde tot veel onderzoeken en administratieve lasten. De toegekende bedragen voor de IAU werden tot en met 2009 geheel door het Rijk vergoed. Voor de jaren van het bestuursakkoord 2008-2011 droeg het Rijk voor € 36 mln aan de IAU bij.

Vanaf 2009 kwam daar de regeling van de Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU) bij, welke bedoeld was om tegemoet te komen aan (vermeende) onvolkomenheden in het objectieve verdeelmodel van de bijstand. Er moest dan sprake zijn van een langjarig tekort dat aantoonbaar niet door eigen beleid werd veroorzaakt. De MAU werd gefinancierd door een uitname uit het macrobudget, met als argument dat er sprake was van onvolkomenheden in de verdeling van het budget tussen gemeenten, niet van een ontoereikend macrobudget.

De procedure voor de IAU en zeker ook de MAU was zwaar en omslachtig, reden om bij de invoering van een nieuw verdeelmodel per 2015 op zoek te gaan naar een eenvoudiger vangnetregeling. In de jaren 2015 en 2016 was er sprake van een Voorlopig Vangnet, waar een gemeente voor in aanmerking kwam als het tekort in het jaar van aanvraag boven bepaalde financiële drempels uitkwam. De vergoeding hiervoor kwam volledig voor rekening van het macrobudget, wederom met als reden dat er sprake is van een verdeelprobleem.

Er is sprake van een getrapte vergoeding (tekorten boven de 5% tot een tekort van 12,5% worden voor 50% vergoed vanaf 2017; voor 2015 en 2016 lag deze tweede trede op 10%). De vangnetregeling is bedoeld om financiële risico's te reduceren die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Participatiewet.

Vanaf 2017 is het Structureel Vangnet, waarbij het belangrijkste verschil met de voorlopige regeling is dat een gemeente alleen in aanmerking komt als er sprake is van een meerjarig tekort. Het uitgangspunt is dat een gemeente in eerste instantie tekorten opvangt met recente overschotten. Verder is er alleen een procedurele toetsing. Hierbij is het wel zo dat als een gemeente meerdere jaren een beroep hierop doet, het College van B&W, geaccordeerd door de gemeenteraad, moet verklaren dat er maatregelen genomen zijn voor het realiseren van een tekortreductie.