

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

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

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Datum 4 juli 2016
Betreft Advies structureel vangnet Inkomensdeel Participatiewet

Kenmerk
2016-0000368777
Uw kenmerk
2016-0000103425

Geachte mevrouw Klijnsma,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) onder andere advies over het instellen van een structureel vangnet voor het Inkomensdeel Participatiewet. Over het verdeelmodel en de werking van het model 2015 heeft u al eerder apart een advies mogen ontvangen.¹ Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

De Raad is voorstander van een geïntegreerd vangnet gebaseerd op eenvoudige en eenduidige toelatingscriteria zonder een inhoudelijke beoordeling. Hij acht de prikkelwerking van een eigen risicodrempel van 7,5% voldoende effectief om de gemeente aan te zetten tot tekort reducerende maatregelen. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die de gemeente heeft gehad om middelen te reserveren om het tekort zelf op te vangen. Dit houdt naar het oordeel van de Raad in dat tekorten en overschotten in de voorliggende jaren moeten worden gesaldeerd.

De horizontale verantwoording past naar het oordeel van de Raad bij de decentrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet. Om de betrokkenheid van de gemeenteraad te waarborgen stelt de Raad voor om als voorwaarde te stellen dat om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering de aanvraag door de gemeenteraad moet worden gedaan. Aangezien in de voorliggende jaren sprake was van een nog niet geheel uitgekristalliseerd verdeelmodel en de gemeenten nog geen rekening hebben kunnen houden om budgetoverschotten uit eerdere jaren te reserveren voor de financiering van het budgettekort in het jaar waar de aanvraag op is gebaseerd, pleit de Raad voor een geleidelijke verhoging van de eigen risicodrempel naar 7,5%.

Inhoud van het voorstel

Het voorstel heeft tot doel een structureel vangnet te bieden voor gemeenten die te maken hebben met een omvangrijk tekort op het budget voor het Inkomensdeel van de Participatiewet. Uitgangspunt is dat het moet gaan om een

¹ Rfv, *Verdeelmodel I-deel Participatiewet*, 29 juni 2016.

Datum
4 juli 2016
Kenmerk
2016-0000368777

vangnet dat eenvoudig van opzet is, met een eigen risicodrempel en daarboven een vergoeding volgens een getrapte schaal. Het voorstel betekent dat bij een tekort tussen de 7,5% en de 12,5% een gemeente in principe in aanmerking komt voor een tegemoetkoming van 50% van het tekort boven de drempel. Voor het deel van het kort dat boven de 12,5% uitstijgt, wordt de gemeente volledig gecompenseerd. Een gemeente wordt geacht in eerste instantie geacht een tekort tot een eigen risico van 7,5% zelf op te vangen. Vervolgens wordt bezien of een gemeente in de voorafgaande drie jaren niet de mogelijkheid heeft gehad middelen te reserveren om het tekort zelf op te vangen. Pas als aan beide voorwaarden is voldaan, kan een gemeente in aanmerking komen voor een vangnetuitkering. Het ligt in de bedoeling het huidige tijdelijke vangnet te vervangen en om per 2017 dit meer definitief structureel vangnet in te voeren.

Doel van het vangnet is gemeenten te compenseren voor onevenredige grote tekorten op het bijstandsbudget

Het is duidelijk dat het structureel vangnet nauw verband houdt met het verdeelmodel voor het inkomensdeel van de Participatiewet. Op basis van de geobjectiveerde kansen op bijstand voor huishoudens ontvangen gemeenten een budget voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Een goed werkend verdeelmodel zal het beroep op het vangnet doen verminderen. Hoe perfect een verdeelmodel ook moge zijn, het biedt geen garantie dat een gemeente niet in financiële problemen kan komen als gevolg van groot tekorten op het bijstandsbudget. Het primaire doel van het vangnet is dat het een gemeente compenseert voor tekorten waarvan het niet redelijk wordt geacht dat de gemeente daarvoor het volledige risico moet dragen.

De Raad onderschrijft het belang van een geïntegreerd vangnet gebaseerd op eenvoudige en eenduidige toelatingscriteria zonder inhoudelijke beoordeling. De Raad acht de prikkelwerking van een eigen risicodrempel voldoende effectief om de gemeente aan te zetten tot tekort reducerende maatregelen. De horizontale verantwoording past naar het oordeel van de Raad bij de decentrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet.

De Raad stelt vast dat in de concept-regeling er een spanning bestaat tussen enerzijds het hebben van een tekort als enige voorwaarde om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering en anderzijds de procedurele eis dat moet worden aangetoond dat de gemeente zich heeft ingespannen om tot een tekortreductie te komen. Bij een aanhoudend tekort moet de gemeente aantonen dat zij (aanvullende) maatregelen heeft genomen. Niet duidelijk blijkt waaruit dat bewijs zou moeten bestaan en wat de consequenties zijn van het ontbreken daarvan. Het geldt in die zin niet als voorwaarde waaraan inhoudelijk wordt getoetst kan worden. De Raad is van oordeel dat de voorwaarde in het voorliggende voorstel dat een gemeente moet aantonen dat het zich heeft ingespannen om tot een tekortreductie te komen vooral getuigt van symboliek. De rol van de toetsingscommissie vangnet Participatiewet zoals nu voorzien is in deze opzet beperkt. Er is immers geen basis voor een inhoudelijke toets, een eenregelig briefje volstaat in principe.

Datum
4 juli 2016
Kenmerk
2016-0000368777

Indien de drempel voor het tekort laag wordt vastgesteld is het redelijk dat aan een aanvraag naast procedurele eisen ook inhoudelijke eisen worden gesteld. Het bedrag aan vangnetuitkering wordt verstrekt gaat immers ten koste van het beschikbare macrobudget voor alle gemeenten. Het nadeel daarvan dat er dan ook een inhoudelijke beoordeling over de (aanvullende) maatregelen die de gemeente heeft genomen, moet plaatsvinden. Dit verhoogt de bureaucratische en administratieve lasten en staat op gespannen voet met de decentrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet.

De Raad is van oordeel dat het eigen risico van 7,5% voldoende prikkelwerking heeft om gemeenten aan te zetten tot het maken van een analyse waardoor de tekorten ontstaan en het op basis daarvan nemen van de benodigde maatregelen. Conform de gedachte van een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid is het vervolgens aan de gemeenteraad om te beoordelen of de maatregelen afdoende zijn. Artikel 74 lid 3 van de Participatiewet schrijft nu voor dat een verzoek voor een vangnetuitkering door het college moet worden ingediend. De Raad stelt voor om als eis te stellen dat de aanvraag om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering door de gemeenteraad moet worden gedaan. Dit overeenkomstig de procedure bij artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

Eigen risico drempel van 7,5% is gerechtvaardigd. Wel is van belang dat tekorten en overschotten uit voorgaande jaren worden gesaldeerd om eigen bijdrage te kunnen vaststellen.

Een gemeente wordt geacht in eerste instantie geacht een tekort tot een eigen risico van 7,5% zelf op te vangen. Vervolgens wordt bezien of een gemeente in de voorafgaande drie jaren niet de mogelijkheid heeft gehad middelen te reserveren om het tekort zelf op te vangen. Dit houdt naar het oordeel van de Raad in dat tekorten en overschotten in de voorliggende jaren moeten worden gesaldeerd. In het tijdelijk vangnet komen ook gemeenten in aanmerking die meer dan 30 euro per inwoner tekort komen. Gezien de uitkomsten van het verdeelmodel acht de Raad het niet nodig om rekening te houden met gemeenten een relatief hoge bijstandsdichtheid. Er is geen sprake van een systematische vertekening in de uitkomsten die er opduiken dat gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid niet goed worden bediend.²

De hoogte van de drempel van 7,5% acht de Raad bij een volledig uitgekristalliseerd verdeelmodel gerechtvaardigd. Dit percentage komt overeen met een eigen risico van gemiddeld circa 1,4% van de relevante eigen gemeentelijke middelen en dat zit halverwege de budgetflexibiliteit bij gemeenten die een bandbreedte kent van 0,8% tot 2%.³ De Raad meent dat een tekort van 7,5% gemeente voldoende stimuleert tot het nemen van tekortreducerende maatregelen en ook gelet op de gemeentelijke budgetflexibiliteit niet onevenredig bezwarend is.

² Rfv, *Verdeelmodel I-deel Participatiewet*, 29 juni 2016.

³ Rfv, *Advies cumulatie herverdeeleffecten*, 16 april 1998.

Datum
4 juli 2016
Kenmerk
2016-0000368777

De Raad heeft overwogen de 'draagkracht van de gemeente' ook te betrekken als voorwaarde voor de vangnetuitkering. De voorkeur daarbij ging uit om daarbij uit te gaan van de vrij besteedbare middelen van de gemeenten. Dit in aansluiting bij de uitgangspunten van artikel 12 Fwv. Bij nader inzien acht de Raad dit minder wenselijk. Er dreigt zo een vermenging te ontstaan tussen een specifieke uitkering en algemene middelen die niet zuiver is. De hoogte van de algemene uitkering is ook gerelateerd aan bepaalde kosten. Daarbij maakt het toevoegen van draagkracht het vangnet ingewikkeld.

Toegroeien naar een tekortdrempel van 7,5%

Zolang er nog sprake is van een nog onvolledig model acht de Raad het niet redelijk dat de risico's daarvan worden afgewenteld op individuele gemeenten. Bij de beoordeling gaat om een tekort over de drie afgelopen jaren. Aangezien in de voorliggende jaren sprake was van een nog niet geheel uitgekristalliseerd model zijn de tekorten in die jaren zeker voor een deel toe te schrijven aan het model. Een tekortdrempel van 7,5% over de gehele periode acht de Raad daarom niet redelijk. Voor de overgangperiode acht de Raad het daarom gerechtvaardigd in de komende drie jaar stapsgewijs te verhogen tot het structurele niveau 7,5%.

Daarbij komt dat bij de invoering van het structurele vangnet gemeenten nog geen rekening hebben kunnen houden om budgetoverschotten uit eerdere jaren T-2 en T-1 te reserveren voor de financiering van het budgettekort in het jaar T. Daarom pleit de Raad voor een ingroeipad.

Geen meerjarige toekenning

De Raad vindt een jaarlijkse aanvraag bij een tekort van meer dan 7,5 % de voorkeur verdient. Gelet op nog steeds optredende schommelingen in de kosten van de bijstand bij gemeenten, het nog in ontwikkeling zijnde verdeelmodel en de geringe administratieve lasten door het ontbreken van inhoudelijke beoordeling acht de Raad het niet wenselijk en niet nodig om over te gaan op een meerjarige toekenning.

Lerend vermogen geldt niet alleen voor de gemeente maar ook voor het Rijk

De nadruk ligt op het lerend vermogen ligt bij de gemeenten. De Raad is van oordeel dat het van belang is dat gemeenten in staat worden gesteld te leren. Dit kan door gebruik te maken van de kennis en ervaring van andere gemeenten. Het is aan de gemeenten samen met VNG, Hivos en of Stimulansz te werken aan een platform waarop gemeenten een beroep kunnen doen voor het ontsluiten van de aanwezige kennis van effectieve maatregelen, formaat, checklists en dergelijke.

Het is echter ook in het belang van de minister dat hij als stelselverantwoordelijke kennis neemt van mogelijke achterliggende oorzaken van tekorten die voortvloeien uit het verdeelmodel. Dit zou kunnen door een gemeente die meer dan drie jaar achtereenvolgend een beroep doet op de aanvullende uitkering ondanks tekortreducerende maatregelen een aanbod te doen om te worden doorgelicht. Vergelijkbaar met de Begrotingscan die het ministerie van

Datum

4 juli 2016

Kenmerk

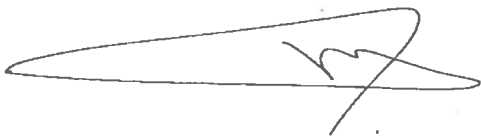
2016-0000368777

Binnenlandse Zaken aan een gemeente aanbiedt die door hun financiële positie onder preventief toezicht staan. Dat kan ook strekken tot verbetering van het verdeelmodel. Aanpassingen van het verdeelmodel naar aanleiding van geconstateerde verdeelstoornissen, gelden voor alle gemeenten. Bij de doorontwikkeling van het model 2017 en ook in de daarop volgende jaren zal aandacht blijven voor eventuele verdeelstoornissen die kunnen leiden tot aanpassing van het model. Overigens moeten onderzoeken naar verdeelstoornissen en eventueel daaruit volgende aanpassingen van de verdeling niet alleen gebaseerd zijn op tekortgemeenten, maar op alle gemeenten.

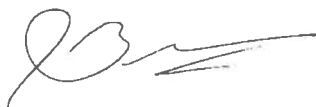
Tegemoetkoming bij ontoereikend macro-budget

De aanspraken op het vangnet komen ten laste van het macro-budget. De veronderstelling is dat het macro-budget toereikend is om tegemoet te komen aan alle aanspraken op de bijstand. Dus waar gemeenten tekortkomen zouden er in theorie andere gemeenten gezamenlijk een overschot moeten hebben. De raming van het macrobudget is echter gebaseerd op een groot aantal veronderstellingen over de macro-economische ontwikkelingen, het effect van voorgenomen maatregelen die het beroep op de bijstand beïnvloeden. Indien macro de tekorten van de gemeenten de overschotten ruimschoots overtreffen duidt dit mogelijk op een ontoereikende raming van het macro-budget. Dit tekort wordt dan afgewenteld op de collectiviteit van de gemeenten. Er is zo sprake van een eenzijdige prikkel naar de gemeenten. De Raad pleit er daarom voor dat als het saldo van de tekorten overschotten significant is, bijvoorbeeld meer dan 3% - er een nadere analyse komt van deze afwijking komt en bestuurlijk gewogen wordt of er aanleiding is het macro-budget te corrigeren.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris