Schets van de ontwikkelingen van de vangnetuitkering

Doel

De toetsingscommissie geeft hieronder een schets van de ontwikkeling van de vangnetuitkering van 2004 tot en met 2019. Hiermee wil de commissie laten zien dat bij de beoordeling de nadruk is verschoven van sturing vanuit SZW en TC naar sturing vanuit gemeenten. Deze tekst heeft geen formele status, maar is vooral geschreven als achtergrondinformatie en in samenwerking met het Vangnetoverleg (bestaande uit VNG, Divosa, SZW en TC) tot stand gekomen.

Wat vooraf ging aan de vangnetuitkering

De manier waarop het Rijk de gemeenten financiert voor het uitvoeren van de bijstand, kent een lange historie. Een belangrijke rode draad die wij hieronder toelichten is dat gemeenten steeds meer financiële verantwoordelijkheid kregen. Uiteindelijk is het vangnet er gekomen om financiële risico's op te vangen.

Onder de Algemene Bijstandswet (Abw) was sprake van centrale aansturing en controle van het gemeentelijk beleid en uitvoering door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw waren er verschillende signalen over veelvuldig misbruik en oneigenlijk gebruik van de bijstandsuitkeringen. De commissie Van der Zwan (1993) concludeerde dat er sprake was van 'ontoelaatbare tekortkomingen' in de uitvoering en dat een betere sturing door de gemeenten op de uitvoering zou leiden tot een beter resultaat. De uitkomsten van dit onderzoek waren aanleiding voor het Rijk en de VNG om nadere afspraken te maken over de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten op het terrein van de bijstand. De afspraken waren de opmaat tot een meer op activering gerichte Algemene bijstandswet vanaf 1996. Ook spraken Rijk en VNG af onderzoek te doen naar de financiële verhouding. De commissie Etty concludeerde in 1996 dat de bekostigingswijze van de Abw niet voldeed uit het oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en daarom niet bijdroeg aan een uit maatschappelijk oogpunt optimale

uitvoering van de Abw. Ook werd geconcludeerd dat gemeenten ondanks de landelijke regelgeving, nog voldoende discretionaire ruimte hadden om de bijstandsuitgaven door uitvoering en beleid daadwerkelijk te beïnvloeden. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de commissie-Etty besloot het kabinet in 2001 tot invoering van het Fonds Werk en Inkomen, waarbij de gemeenten voor 25% financieel verantwoordelijk werden voor de bijstandsuitgaven [1].

De re-integratie van bijstandsgerechtigden door gemeenten bleek toch nog te weinig ontwikkeld. Met de Agenda voor de Toekomst (bestuurlijk akkoord VNG-Rijk; 2001-2004) kreeg activering een sterke stimulans, want vanaf 2001 werden met gemeenten prestatieafspraken gemaakt om een sluitende aanpak met trajecten gericht op uitstroom te realiseren (gemeenten kregen zo ca. 500 mln. euro over een periode van 4 jaar, gekoppeld aan een daling van het cliëntenbestand met 10% per jaar). Er was sprake van een verantwoordingsplicht, maar nog geen koppeling aan een eigen risico op de gemeentelijke bijstandsuitgaven, anders dan de standaard eigen bijdrage.

In 2001 deed de commissie Gerritse onderzoek naar het re-integratiebeleid van de gemeenten. De commissie adviseerde om het financieel belang van de gemeenten verder te vergroten en om de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de bijstand te decentraliseren naar de gemeenten. Mede op basis van de adviezen van de commissie Gerritse besloot het kabinet in 2004 tot invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB), waarbij de gemeenten volledig financieel verantwoordelijk werden voor de bijstandsuitgaven en tegelijkertijd vrijheid kregen voor het beleid en de uitvoering (Berenschot, 2012, Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van SZW).

Tot 2001 konden gemeenten 90 procent van hun uitgaven aan bijstandsuitkeringen declareren bij de rijksoverheid. Dat leverde nauwelijks een financiële prikkel op om de bijstandsafhankelijkheid te beperken. In 2002 en 2003 bedroeg het declaratiepercentage 75, met een iets sterkere prikkel als gevolg. Sinds 2004 ontvangen gemeenten echter een uitkering die niet langer direct afhangt van de bijstandsuitgaven. Het doel was om gemeenten financieel te prikkelen tot grotere doelmatigheid

[2]. Omdat dit een belangrijke rol heeft gespeeld wordt in de volgende paragraaf hier nader op in gegaan.

[1] SCP (2014), Verdelen op niveaus. Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten, p. 11
[2] Doelmatige_financiering_van_de_bijstand.pdf (coelo.nl)

Naar een meer activerend uitkeringsstelsel

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de financieringssystematiek van de bijstandsuitgaven en het beoogde effect op het gemeentelijk activeringsbeleid (prikkelwerking).

Al in 1996 met de herziening van de Algemene Bijstandswet wordt een voorzichtige stap gezet naar een activerend uitkeringsstelsel. De Nieuwe Algemene Bijstandswet (nAbw) en latere aanpassingen verfijnen de regels wat betreft inkomensondersteuning en stimuleren re-integratie op de arbeidsmarkt. In 2004 gaat de nAbw op in de Wet Werk en Bijstand (WWB). Met de introductie van de WWB is sprake van een grotere autonomie van de gemeenten met betrekking tot beleid op het gebied van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie.

- Een aantal overwegingen heeft bij de totstandkoming van de WWB een rol gespeeld.
- De gemeenten kenden hun uitkeringsgerechtigden. Dat maakt dus meer maatwerk mogelijk.
- Het stelsel moest activerender (meer op uitstroom gericht) en de bijstandsuitgaven zouden macro beter beheersbaar moeten worden.
- Om dit te bereiken, zouden gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen voor hun eigen beleid en ook mede risicodrager worden voor de resultaten (een activerend stelsel).
- Het was een solidair systeem gebaseerd op een macro voldoende bijstandsbudget (vastgesteld op basis van werkelijke uitgaven t-2 beleidsbijstellingen en ramingen CPB en MEV) waarbij op grond van een objectieve verdeelsystematiek budgetten werden toegedeeld aan gemeenten. Gemeenten konden op basis van gemiddelden

vergeleken worden wat betreft resultaten, verschillen in beleid en budgetbeheersing.

- Hierbij speelde de prikkelwerking een rol, want hoe beter de prestatie, hoe minder uitgaven in jaar t en dus een mogelijk budgettair voordeel. Er was kritiek op dit systeem want er zou sprake zijn van 'verwurging'; hoe beter de prestatie, hoe minder budget er macro beschikbaar zou komen.
- Om onevenwichtigheden tegen te gaan, is een verdeelmodel ontwikkeld dat in fasen is ingevoerd en waarbij naast de objectieve verdeelmaatstaven ook sprake was van een ex ante en ex post aftopping om uitschieters als gevolg van imperfecties af te vlakken.
- Daarnaast was sprake van een solidair systeem dat 'wel verdeelde maar niet verklaarde'. Om bij grote tekorten ten opzichte van het budget een beroep te kunnen doen op het vereveningsbudget middels de IAU (Incidentele Aanvullende Uitkering) en later ook de MAU (Meerjarige Aanvullende Uitkering) (onderdeel van het collectieve budgetteringssysteem) moesten gemeenten aantonen welke maatregelen ze hadden genomen om tekorten tegen te gaan (Wat was een autonome ontwikkeling en wanneer was sprake van een gevolg van beleid).
- De VNG heeft ingestemd met deze systematiek en het onderliggende verdeelmodel voor het inkomensdeel (I-deel) omdat dit gekoppeld was aan een behoorlijk re-integratiebudget in het W-deel (Werkdeelbudget) om uitstroom uit de uitkering ook te kunnen faciliteren met activerende maatregelen en subsidies. Daarbij was in eerste instantie door het rijk afgedwongen dat 80% van dit budget zou moeten worden aanbesteed bij marktpartijen zoals re-integratiebedrijven. Toen ontstond al snel de 'work first'-benadering als kopie van een aanpak in Wisconsin in de VS, waarbij arbeidstraining en werken met behoud van uitkering goede resultaten lieten zien. Dit is later overigens bijgesteld, want het Nederlandse systeem laat zich moeilijk vergelijken met het Amerikaanse. De Nederlandse wetgeving verschilt en er kwamen veel bezwaren van cliëntenorganisaties en vakbeweging.
- Ook gemeenten wilden om een andere reden van het declaratiestelsel af, want zij wilden niet langer een uitvoeringskantoor zijn van rijksbeleid, maar vanuit hun eigen

verantwoordelijkheid voor lokaal beleid een autonome afweging kunnen maken over de verdeling van budgetten en de prioritering daarbinnen. Deze wens viel samen met de dualisering van de gemeentelijke governance. De beleidsdecentralisatie versterkte de zeggenschap van de gemeenten en zou lokaal maatwerk bevorderen.

Ontwikkelingen van de vangnetuitkering: terugblik 2004 tot en met 2014

De Wet Werk en Bijstand (WWB)

In 2004 werd de WWB ingevoerd met een geheel andere financiering van de bijstandsuitgaven. Het ministerie berekende op basis van een objectief verdeelmodel per gemeente wat – gelet op een aantal indicatoren en verdeelmaatstaven – het budget in jaar X. Daarbij werd het aantal bijstandsgerechtigden berekend dat een gemeente nodig zou hebben wanneer ze met haar beleid en uitvoering gemiddeld presteerde. Het idee daarachter was dat gemeenten die hun re-integratietaak beter dan gemiddeld uitvoerden, zouden worden beloond met een positief saldo van toegekend budget en gemeentelijke bijstandsuitgaven.

Voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners werd het budget bepaald aan de hand van de uitgaven van 2 jaar daarvoor (historisch verdeelmodel). Voor gemeenten tussen de 10.000 en 40.000 inwoners gold een geleidelijke mix van objectief en historisch verdeelmodel. Voor grotere gemeenten gold alleen het objectief verdeelmodel.

Om de financiële risico's voor gemeenten, bijvoorbeeld vanwege bijzondere omstandigheden, niet te groot te maken werd een vangnet ingesteld, de IAU (Incidentele Aanvullende Uitkering). Tekorten kleiner dan 10% bleven volledig voor risico van de gemeente. Voor tekorten boven de 10% was er het vangnet, mits de gemeente te maken had met een relatief slechte arbeidsmarkt.

De Toetsingscommissie hanteerde arbeidsmarktcriteria (gebaseerd op werkloosheidspercentages). Gemeenten die daaraan voldeden, werden geacht een relatief slechte arbeidsmarkt te hebben. Het leeuwendeel van de gemeenten dat een beroep deed op het vangnet voldeed hieraan. Voor de overige gemeenten kon de commissie een hardheidsclausule

hanteren. Wanneer naar haar oordeel beleid en uitvoering op orde waren kwamen gemeenten alsnog in aanmerking voor een vangnetuitkering (voor gemeenten boven de 40.000 was er een strenger regime met onderzoek door de toenmalige Inspectie Werk en Inkomen).

Over de jaren 2004 tot en met 2008 vroegen jaarlijks tussen de 26 en 76 gemeenten (van de ca. 400 gemeenten) een vangnetuitkering aan. Het aantal afwijzingen varieerde van 1 tot 6 per jaar.

Er was kritiek van gemeenten op het objectief verdeelmodel, omdat het model maar een beperkt aantal factoren bekeek. Ze stelden hiermee ten principale het idee ter discussie dat het verdeelmodel een plausibele verklaring bevatte voor de oorzaken van eventuele tekorten ('het systeem verdeelt wel maar verklaart niet'). Het ministerie antwoordde hierop met de MAU (Meerjarige Aanvullende Uitkering), waarbij het budget van de gemeente werd herberekend aan de hand van factoren die de gemeente zelf kon aandragen.

Resteerde er na deze herberekening nog een tekort (wat meestal het geval was), dan moest de betreffende gemeente via een Plan van Aanpak met toezicht van de Inspectie SZW binnen drie jaar dit resterende tekort geheel terugdringen. Een belangrijke reden voor de introductie van de MAU was het gegeven dat een aantal gemeenten met structurele tekorten geconfronteerd werd. De MAU is in het leven geroepen om de oorzaak van die tekorten scherper te toetsen en tevens een ruimhartiger vangnet dan de IAU te bieden. De MAU is in essentie bedoeld ter compensatie van stoornissen in het objectief verdeelmodel.

De IAU kent een eigen bijdrage van 10% en de MAU een eigen bijdrage van 2,5%, 5% of 7,5% afhankelijk van de mate waarin het tekort een gevolg is van een verdeelstoornis dan wel eigen beleid. Voor de IAU kwam een gemeente in aanmerking bij een uitzonderlijke arbeidsmarkt. Voor de MAU kwam een gemeente in aanmerking indien sprake was van een verdeelstoornis.

Macrobudget en werkelijke uitgaven

Tussen Rijk en gemeenten was afgesproken dat het macrobudget niet automatisch de (inschatting van de) werkelijke bijstandsuitgaven zou

volgen. De verandering van het macrobudget ten opzichte van het jaar daarvoor werd gemaximeerd (t-1). Dat betekende dat gemeenten wat langer voordeel hadden van hun re-integratie inspanningen en niet (na een jaar) alle winst ten opzichte van het landelijke gemiddelde bij het rijk kwam. In de beginjaren toen de bijstandspopulatie afnam, betekende dit een voordeel voor gemeenten. Toen vanaf 2009 de economische teruggang ook in het aantal bijstandsgerechtigden effect had, betekende het echter een toenemende kloof tussen de werkelijke uitgaven en het macrobudget (over 2011 was die zelfs 17%).

Het beroep op het vangnet steeg sterk: eerst naar 180 gemeenten over 2009 tot 288 gemeenten over 2011. Het aantal afwijzingen steeg ook sterk van 9 over 2009 naar 44 over 2011.

Participatiewet, verdeelmodel en eigen risicodrempel

Bij de introductie van de Participatiewet is er – mede naar aanleiding van kritiek van gemeenten op de werking van het verdeelmodel en op de rol van de Inspectie – gekeken naar een ander verdeelmodel en een andere opzet van het vangnet.
Het nieuwe verdeelmodel startte in 2015. Omdat dit verdeelmodel geen gebruik maakte van integrale data (wat nu wel het geval is), was de drempel voor het nieuwe vangnet tijdelijk verlaagd van 7,5% naar 5%. Dit houdt in een uitkering van 50% over het tekort tussen 5 en 12,5% en 100% voor het tekort boven de 12,5%

De IAU en de MAU verdwenen. Daarmee verdween ook dat de commissie zich een oordeel vormde over de oorzaken van het tekort. De vangnetuitkering is niet afhankelijk van de oorzaak van het tekort. Het principe van het vangnet bleef dat deze bedoeld is voor gemeenten die zich inspannen om hun tekorten terug te dringen en desondanks een aanmerkelijk tekort hebben. Het oordeel daarover is niet langer aan de toetsingscommissie, maar aan het lokaal bestuur. De Toetsingscommissie beoordeelt niet meer inhoudelijk beleid en uitvoering van de gemeente en ook niet de lokale of regionale arbeidsmarkt. Het inhoudelijk oordeel over het door B&W gevoerde beleid is aan de gemeenteraad en niet aan de commissie.

Er was ook geen sprake meer van een inkomensdeel (I-deel) en een werk-deel (W-deel), maar van een gebundelde uitkering (ook wel 'BUIG' genoemd) ten behoeve van de uitkeringsuitgaven en een uitkering in het gemeentefonds ten behoeve van de uitvoering van de Participatiewet en een integratieuitkering ten behoeve van WSW/beschut werk.

Ontwikkeling

Bij de aanvang van het verdeelmodel en de Vangnetuitkering speelde het ontwikkelen van de re-integratietaak door gemeenten een belangrijke rol. De vraag die nu aan de orde komt, is of gemeenten inmiddels die re-integratietaak goed kunnen uitvoeren (en het alleen nog gaat om het voortdurend verder ontwikkelen hiervan).
Er zijn duidelijke indicaties dat de betrokken partijen dat ook zo zien. Zo werd tot 2015 de beoordeling van de inspanningen van gemeenten (en daarmee ook van de re-integratietaak) gelegd bij de toetsingscommissie, een voor gemeenten extern orgaan. Bij de invoering van de Participatiewet en het nieuwe vangnet werd dit niet meer noodzakelijk geacht. Dit wijst erop dat er vertrouwen is dat gemeenten de re-integratietaak beheersen.
In dezelfde richting wijzen uitspraken van gemeenten op een bijeenkomst over het vangnet in 2018. Zij benadrukten de intrinsieke motivatie van gemeenten om het tekort terug te dringen en daarmee de aanpak van de re-integratie.

Verzoeken en uitgaven over 2004 t/m 2014 en over 2015 t/m 2019

Verzoeken en uitgaven over 2004 t/m 2011

Over het jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal verzoeken	65	55	26	64	76	180	259	288
Afwijzingen	6	6	1	5	6	9	33	44
Bedrag toeken-ningen in € mln.	9,9	6,0	10,5	6,6	16,7	35,1	76,5	132,3

Verzoeken en uitgaven over 2011 t/m 2019

Over het jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal verzoeken	96	84	115	163	212	208	74	34
Afwijzingen	9	1	6	2	0	1	2	0
Bedrag toeken-ningen in € mln.	17,6	12,7	24,0	70,6	138,0	107,8	41,2	13,8

Opmerking: de verzoeken t/m 2014 betroffen de IAU. Over de jaren 2015 en later gold de vangnetuitkering VU, die sinds 2015 verder ontwikkeld is.

Ontwikkelingen van de vangnetuitkering: terugblik 2015 tot en met 2019

Nu de vangnetuitkering vijf jaar bestaat, is het een mooi moment voor een terugblik. In deze vijf jaar hebben de toetsingscommissie, SZW, VNG en Divosa gezamenlijk gewerkt aan verbeteringen van het vangnet, dat wordt hieronder toegelicht.

Inspanningen van de TC gericht op het voorkomen van veel negatieve adviezen

Na vijf jaar is uitgebreid ervaring opgedaan met het procedurele vangnet. Vanwege het procedurele karakter van het vangnet was het niet langer mogelijk om inhoudelijk te beoordelen, maar ging het bij de beoordeling om het wel of niet voldoen aan de procedurele vereisten. In de eerste

jaren werden er vereisten gesteld waar een groot deel van de gemeenten niet aan voldeed. Dit zou leiden tot afwijzing van het grootste deel van de gemeenten. Dit staat haaks op de doelstelling van het vangnet om grote risico's van gemeenten te beperken als een merendeel van de aanvragen van gemeenten werd afgewezen. Dit heeft er toe geleid dat de vereisten in de wet- en regelgeving gedurende de eerste jaren werden aangepast. Een voorbeeld is dat in eerste instantie in de regelgeving stond dat het college moest aantonen in het tekortjaar maatregelen getroffen te hebben om tekort te reduceren; dit bleek niet uitvoerbaar.

Ruimte voor toelichting in het modelaanvraagformulier opgenomen

Om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering, moet het college verklaren maatregelen te hebben getroffen om het tekort te reduceren. De gemeenteraad moet instemmen met die verklaring. In eerste instantie werd het college niet gevraagd om een toelichting op deze verklaring. Voor gemeenteraden was het dan niet meteen duidelijk waar de verklaring over ging. Het aanvraagformulier is daarom de afgelopen vijf jaar uitgebreid, om gemeenteraden adequaat inzicht te geven in de overwegingen van het college. Zo moet het college een toelichting geven op de oorzaken van het tekort, de maatregelen en de verwachte effecten. De vragen werden verduidelijkt en waar nodig uitgebreid, om colleges te ondersteunen bij het schrijven van een goede toelichting. De basis van een analyse opstellen, maatregelen treffen en effecten beschrijven bleef het uitgangspunt. Uitgangspunt bleef ook dat het voor de gemeenten geen onnodige administratieve lasten mocht veroorzaken. Om de balans tussen beide uitgangspunten te bewaken werd het aanvraagformulier steeds aan de hand van de ervaringen met de beoordeling van het afgelopen jaar bijgesteld en besproken samen met VNG, Divosa en SZW. Verder is het nadrukkelijk besproken in zowel het Platform Financiën van Divosa als het Uitvoeringspanel gemeenten.

Transparantie van de aanvragen

Daarnaast werd duidelijk dat door de verantwoordelijkheid (voor de beoordeling van de aanvraag voor een vangnetuitkering) expliciet bij het lokale bestuur te leggen, de transparantie van het systeem van aanvragen en toekennen cruciaal was geworden. Deze uitkering komt immers via de uitname op het macrobudget ten laste van alle gemeenten.

Aan de voorkant werd dit ingevuld door van tevoren met VNG, Divosa en gemeenten in verschillende bijeenkomsten te spreken over de eisen die aan het recht op een vangnetuitkering dienden te worden gesteld. Daarbij werd duidelijk dat gemeenten het niet eens waren over deze eisen: voor de één mocht het wel minder zijn en voor de andere gemeente bleek het lang nog niet ver genoeg te gaan. Bij deze verschillen in visie speelde mee of het ging om een tekort- of om een overschotgemeente. De besprekingen in het Platform Financiën en het Uitvoeringspanel waren dan ook van groot belang om tot een goede balans te komen tussen beide groepen gemeenten.

Aan de transparantie werd ook op een andere manier invulling gegeven. Op verzoek van gemeenten werden de aanvragen van alle gemeenten gepubliceerd op de website van de commissie. Elke gemeente kon nu laten zien aan de andere gemeenten hoe zij de reductie van het tekort in de gemeente aanpakte, welke analyse daarna ten grondslag lag, welke maatregelen getroffen werden en met welke effecten hierbij werden beoogd en bereikt. Deze transparantie van de aanvragen ten behoeve van andere gemeenten draagt ook in belangrijke mate bij aan het draagvlak voor de onderlinge solidariteit tussen gemeenten. De uitgaven voor het vangnet worden immers betaald uit het macrobudget dat ter beschikking staat voor de gemeenten om de Participatiewet uit te voeren; het is met andere woorden het eigen geld van gemeenten dat wordt herverdeeld.

Ook kunnen gemeenten zo kennis nemen van elkaars aanpakken en nagaan welke maatregelen ook voor de eigen gemeente effectief zouden kunnen zijn. Hiertoe heeft de commissie de aanvragen ontsloten door zichtbaar te maken over de periode van 2017, 2018 en 2019 welke maatregelen worden getroffen door welke gemeente.

Kennisadviesgroep voor en door gemeenten

De verdere ontwikkeling van het vangnet komt in een nieuwe fase door het nagaan of een kennisadviesgroep van gemeenten voor gemeenten levensvatbaar is en onder welke voorwaarden deze kennisadviesgroep kan bijdragen aan het reduceren van tekorten van gemeenten die meerjarige tekorten hebben. Juist door het uitwisselen van kennis en het treffen van soms nieuwe maatregelen kan deze bijdragen aan het draagvlak voor de vangnetuitkering.

Het belang van het macrobudget en het verdeelmodel

De afgelopen vijf jaar is ook duidelijk geworden dat de stabiliteit van het vangnet voor een belangrijk deel afhangt van het macrobudget en het verdeelmodel. De commissie heeft de afgelopen jaren dan ook geïnvesteerd in de bespreking van deze samenhang en deze regelmatig geagendeerd en van notities voorzien.

Discussies over de inrichting van het financiële systeem

Ook is dit jaar duidelijk geworden dat er vanuit gemeenten nog discussiepunten zijn over de inrichting van het financiële systeem van de Participatiewet en dus ook het vangnet. De commissie draagt graag bij aan het bespreken van deze punten en het naar de toekomst toe tot een goede oplossing te brengen.

Het vangnetoverleg

De oprichting van het vangnetoverleg heeft deze ontwikkelingen mogelijk gemaakt. In dit overleg zijn de VNG, Divosa, SZW en TC ambtelijk vertegenwoordigd. Alle hiervoor beschreven onderwerpen komen hier aan de orde en worden samen afgestemd. Partnerschap is hier het uitgangspunt. Deze nieuwe wijze van samenwerken en besturen is afgelopen beschreven in de 'Governance van het Vangnet Participatiewet' en is integraal gepubliceerd op de website van de TC en is eveneens opgenomen in de bijlage.

Bestuurlijke overeenstemming

Bestuurlijk stemden in 2020 VNG en SZW in met de wijze waarop onrechtmatigheden (door de accountant geconstateerd in de uitvoering van de Participatiewet) in mindering werden gebracht van de omvang van de vangnetuitkering en met het uitvoeren van de hiervoor beschreven haalbaarheidsstudie naar de kennisadviesgroep.

Het procedurele vangnet meer in balans

Deze paragraaf geeft inzicht in de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar en schetst het beeld wat nu de stand van zaken is. Ten aanzien van de wet- en regelgeving is de stand van zaken dat deze de afgelopen vijf

jaar op een veertiental punten is aangepast en verbeterd. Daardoor is het procedurele vangnet meer dan voorheen in balans gekomen. Het aantal wijzigingen is in de tijd afgenomen en zal naar verwachting verder afnemen, tenzij er systeemveranderingen nodig blijken te zijn.

Governance

De inrichting van de vangnetuitkering is vastgelegd, met daarbij aandacht voor de commissie, de VNG, Divosa en SZW als betrokken partners. Deze zijn in de governance van het vangnet opgenomen.
Open einden opgelost of daartoe een aanzet gegeven
In de uitvoeringstoets was ook het voorstel opgenomen om een regiegroep in te richten. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het eerder genoemde vangnetoverleg tussen SZW, VNG, Divosa en de commissie. In dit overleg zijn de afgelopen vijf jaar de open einden uit de uitvoeringstoets aan de orde gekomen en in belangrijke mate opgelost, of er is een aanzet daartoe gegeven.

Bestuurlijke aandacht voor het vangnet

Bestuurlijke aandacht voor het vangnet heeft zich verder ontwikkeld naast het jaarlijkse overleg met de staatssecretaris. Afgesproken is nu ook om jaarlijks een overleg met de VNG vorm te geven.

Samen met het platform van Divosa hebben bijeenkomsten met de gemeenten plaatsgevonden waarin gesignaleerde knelpunten met gemeenten zijn ingebracht en oplossingen zijn geformuleerd.

De besturing van het vangnet heeft zich gedurende de afgelopen vijf jaar verder ontwikkeld. Deze ontwikkeling is vastgelegd in een beschrijving van de governance van het vangnet.

Toekomstige ontwikkelingen

In de jaarverslagen van de afgelopen vijf jaren is een vijftal aandachtspunten beschreven. Deze vijf vraagstukken kwamen steeds terug. Om die reden worden deze hierna verder toegelicht.

Rol van de gemeenteraad in relatie tot de aanvraag om een vangnetuitkering

De commissie heeft een notitie geschreven en een onderzoek uitgevoerd naar de rol van de gemeenteraad bij het vangnet. De gemeenteraad heeft een inhoudelijk-beoordelende rol ten aanzien van het vangnet, maar de commissie heeft geen zicht op de vraag of gemeenteraden deze rol op zich nemen. Om die reden heeft de commissie een onderzoek gedaan naar de bespreking van de vangnetuitkering in gemeenteraden. Gemeenteraden worden over het algemeen wel geïnformeerd over de ontwikkelingen ten aanzien van de Participatiewet, maar veelal is de aanvraag om een vangnetuitkering slechts een hamerstuk, waarbij er geen inhoudelijke bespreking plaatsvindt. De Toetsingscommissie heeft om die reden contact gezocht met de VNG-commissie Raadsleden en Griffiers, waarbij het onderzoek van de Toetsingscommissie aan de VNG-commissie is aangeboden. Het rapport heeft aanknopingspunten voor een gesprek met de VNG-commissie geboden en aan de hand van dit rapport wordt gezocht naar manieren om de gemeenteraden te faciliteren en de positie van gemeenteraden – in relatie tot de vangnetuitkering – te versterken.

Meerjarige systematiek van het vangnet

Er is een eerste stap gezet ten aanzien van meerjarigheid van tekorten bij gemeenten, en de vraag hoe hier mee moet worden omgegaan. SZW heeft namelijk, mede na overleg met de commissie, VNG en Divosa, besloten tot een onderzoek naar de haalbaarheid van een ‘kennisadviesgroep’. Idee achter de kennisadviesgroep is dat er commitment is bij gemeenten om advies te geven en te ontvangen, gericht op het verlagen van het tekort op het budget op de gebundelde uitkering. De kennisadviesgroep is er voor alle gemeenten, maar in het bijzonder gericht op gemeenten die over meerdere jaren een vangnetuitkering toegekend hebben gekregen.

Positie kleine gemeenten

Ten aanzien van de positie van kleine gemeenten is een uitzondering voor de kleinste gemeenten (tot 5.000 inwoners) gekomen voor het treffen van externe maatregelen. Dat zijn maatregelen die tot stand zijn gekomen na een extern advies. Gemeenten tot 5.000 inwoners hoeven geen externe maatregelen te treffen, ook niet indien zij in de twee jaar voor het jaar waarvoor ze een verzoek indienen al een vangnetuitkering

toegekend hebben gekregen. Het treffen van externe maatregelen kan namelijk zeer moeilijk zijn voor gemeenten tot 5.000 inwoners, vanwege een beperkte capaciteit van het ambtelijke apparaat in die gemeenten.

Regionaal samenhangend arbeidsmarktbeleid en de samenhang in het sociaal domein

De laatste twee onderwerpen hebben een langere adem en zijn vooral agenderend bedoeld. Het is belangrijk om deze onderwerpen bij de komende ontwikkelingen van het vangnet te blijven betrekken. Bij regionaal samenhangend arbeidsmarktbeleid werpt de commissie de vraag op hoe zich dit verhoudt tot budgettering van de gebundelde uitkering op een gemeentelijk niveau. De arbeidsmarktregio, die dienstverlening levert aan werkgevers en werkzoekenden, is immers ook op dat niveau georganiseerd. Mocht inderdaad besloten worden tot een andere, bijvoorbeeld een regionale budgettering, dan zou de democratische legitimiteit wel geborgd moeten worden.

De commissie vindt het verder waardevol als er oog is voor de samenhang in het sociaal domein. De afgelopen jaren heeft de decentralisatie van overheidstaken naar het gemeentelijk domein de inhoud van het sociaal domein in hoge mate gewijzigd. Niet alleen de samenhang tussen de taken tussen, jeugdzorg, WMO en Participatiewet vraagt daarbij de nodige aandacht. Dit geldt eveneens voor de budgettaire effecten van deze decentralisatie. Het vangnet voor de Participatiewet kan niet geïsoleerd van deze ontwikkelingen worden bezien. De commissie volgt dan ook de ontwikkelingen op het brede terrein van het sociaal domein dan ook met meer dan gemiddelde belangstelling, zonder op deze ontwikkelingen vooruit te willen lopen.

Getroffen maatregelen over VU 2015 tot en met VU 2019

De commissie vindt het van belang dat het college in zijn aanvraag een toelichting geeft op de maatregelen die zijn getroffen gericht op tekortreductie. Dit geeft de gemeenteraad inhoudelijk inzicht en andere gemeenten kunnen ideeën opdoen ten behoeve van hun eigen beleid en uitvoering. De toelichting op de getroffen maatregelen biedt bovendien de mogelijkheid meer inzicht te krijgen in de werking van het vangnet. Om bovenstaande redenen heeft Divosa de getroffen maatregelen

geïnventariseerd. Opvallend, maar niet verbazingwekkend, in deze inventarisatie van getroffen maatregelen over 2015-2018 is dat maatregelen ten aanzien van statushouders steeds belangrijker zijn geworden. Hetzelfde geldt voor het strenger handhaven van de verplichtingen van bijstandsgerechtigden.

De commissie heeft een tool op haar website geplaatst waarmee gemeenten kunnen nagaan welke maatregelen andere gemeenten nemen, om zo advies in te winnen over welke maatregelen de eigen gemeente kan nemen [3].

[3] Zie pagina: https://www.toetsingscommissievp.nl/eerdere-aanvragen-gemeenten/documenten/formulieren/2020/03/31/tool-gemeentelijke-maatregelen-tekortreductie