

**Informele terugblik vangnetuitkering Pw
2015 tot en met 2019**

**Toetsingscommissie vangnet
Participatiewet**

Intern Document

26 januari 2022

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Schets van de ontwikkelingen van de vangnetuitkering	5
2.1	Wat vooraf ging aan de vangnetuitkering	5
2.2	Naar een meer activerend uitkeringsstelsel.....	6
2.3	Ontwikkelingen van de vangnetuitkering: terugblik 2004 tot en met 2014.....	7
2.4	Ontwikkelingen van de vangnetuitkering: terugblik 2015 tot en met 2019.....	11
3.	Wet- en regelgeving vangnetuitkering Participatiewet.....	16
4.	Terugblik op de realisatie van de doelen en randvoorwaarden vangnet	19
5.	Terugblik o.b.v. de uitvoeringstoets over de vangnetregelgeving	22
6.	Aard van het vangnet.....	26
7.	Ontwikkelingen Vangnetuitkering Pw nu en verder	30
8.	Governance Vangnet Participatiewet	34
9.	Overzicht conclusies en aanbevelingen	40
	Bijlage 1: Bronnen	42

1. Inleiding

Doelstelling van de terugblik

De doelstelling van de terugblik is vooral een overzicht geven van de veranderingen, de redenen daarvoor en hoe de vangnetuitkering zich heeft ontwikkeld in de afgelopen zes jaar. Daarbij zijn de volgende redenen aan de orde:

- Inzichten vastleggen die zijn opgedaan over de werking van het vangnet gedurende de periode 2015-2020 (VU 2015-VU 2019)
- Een overzicht van de activiteiten t.b.v. het vangnet, die de afgelopen periode zijn verricht.
- Inzicht in de kenmerken van dit vangnet zodat dit overdraagbaar is naar anderen
- Inzicht in de factoren die nog verder moeten worden ontwikkeld (zoals de rol van de gemeenteraad en de meerjarige tekortgemeenten)
- Suggesties voor de verdere ontwikkeling van het vangnet (inclusief een reactie op de discussienotitie van Divosa).
- Procesdossier met inzichten en input voor een evaluatie door SZW van de financiële systematiek Participatiewet

Het betreft geen formele evaluatie en is daarmee een intern document en wordt niet extern gepubliceerd. Het beoogt vooral de opgedane inzichten tot nu te bundelen.

Leeswijzer

De hoofdstukken hebben een verschillend karakter, daarom een beknopte leeswijzer per hoofdstuk:

- 2 Schets van de ontwikkelingen van de vangnetuitkering. In dit hoofdstuk staat de historische ontwikkeling centraal. De eerste paragraaf “Wat vooraf ging aan de vangnetuitkering” gaat in op de periode voor de WWB met de overgang van een declaratiesysteem naar een systeem met financiële prikkels. In de paragraaf “Naar een meer activerend uitkeringsstelsel” wordt nader ingegaan op de overwegingen die speelden bij de invoering van het nieuwe stelsel. De derde paragraaf met de terugblik 2004 tot en met 2014 heeft de IAU en de MAU als onderwerp en schetst ook de overgang van een inhoudelijk sturende commissie naar het inhoudelijk over de uitvoering overlaten aan de gemeenteraad. In paragraaf 4 “Ontwikkelingen van de vangnetuitkering: terugblik 2015 tot en met 2019” wordt op een achttiental punten de ontwikkeling en voortgang sinds de invoering van de Participatiewet beschreven
- 3 Wijzigingen in wet en regelgeving: bevat overzicht en korte toelichting van de wijzigingen (vanaf 2015) in de Participatiewet, de besluiten en regelingen voor zover die het vangnet betreffen
- 4 De doelen en randvoorwaarden van het vangnet: In 2018 heeft het vangnetoverleg (SZW, VNG, Divosa en de Toetsingscommissie) de gemeenschappelijke doelen en randvoorwaarden m.b.t. de vangnetuitkering geformuleerd. In dit hoofdstuk worden deze opgesomd en tevens kort aangegeven in welke mate ze gerealiseerd zijn.
5. Open einden in het vangnet: In haar uitvoeringstoets op het conceptbesluit over het nieuwe vangnet noemde de commissie in 2016 een vijftiental open einden. In dit hoofdstuk wordt per “open eind” geschetst wat er mee gedaan is en wat de stand anno 2020 is.
- 6 De aard van het nieuwe vangnet in vergelijking met het vorige: in dit hoofdstuk worden het vangnet van de Participatiewet en het vangnet van de WWB met elkaar vergeleken op kenmerkende/wezenlijke onderdelen om zo de aard van het nieuwe vangnet te kunnen benoemen.

- 7 De ontwikkelingen van het vangnet nu en verder. In een diagram worden 16 aandachtspunten schematisch weergegeven en daarna verder toegelicht. De aandachtspunten zijn door de commissie mede geformuleerd n.a.v. een SWOT-analyse van juni 2018 en op de ontwikkelingen daarna.
- 8 Governance Vangnet Participatiewet bevat de sturing m.b.t. het vangnet zoals die de afgelopen jaren vorm heeft gekregen. Het beschrijft de verschillende rollen en verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar van de “partners” bij het vangnet: het ministerie van SZW, de VNG, Divosa, de Toetsingscommissie.

2. Schets van de ontwikkelingen van de vangnetuitkering

Doel

De toetsingscommissie geeft hieronder een schets van 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 is in samenwerking met het Vangnetoverleg (bestaande uit VNG, Divosa, SZW en TC) tot stand gekomen.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk staat de historische ontwikkeling centraal. De eerste paragraaf “Wat vooraf ging aan de vangnetuitkering” gaat in op de periode voor de WWB met de overgang van een declaratiesysteem naar een systeem met financiële prikkels. In de paragraaf “Naar een meer activerend uitkeringsstelsel” wordt nader ingegaan op de overwegingen die speelden bij de invoering van het nieuwe stelsel. De derde paragraaf met de terugblik 2004 tot en met 2014 heeft de IAU en de MAU als onderwerp en schetst ook de overgang van een inhoudelijk sturende commissie naar het inhoudelijk over de uitvoering overlaten aan de gemeenteraad. In paragraaf 4 “Ontwikkelingen van de vangnetuitkering: terugblik 2015 tot en met 2019” wordt op een achttiental punten de ontwikkeling en voortgang sinds de invoering van de Participatiewet beschreven

2.1 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 doelmatigheid². Omdat dit een belangrijke rol heeft gespeeld wordt in de volgende paragraaf hier nader op in gegaan.

2.2 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.

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)

- Om dit te bereiken, zouden gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen voor hun eigen beleid en ook mede risicodragers 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 toegeedeeld 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.

2.3 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-integratetaak 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.

In de beginjaren van de IAU werden de kosten van het vangnet betaald door het Rijk. Na deze beginjaren stopte deze bijdrage van het Rijk en werd het vangnet geheel betaald door de gemeenten, door een uitname van dit bedrag uit het macrobudget T+2. Het bedrag dat het Rijk betaalde was 9 mln. euro. Dit kwam overeen met het gemiddelde bedrag voor het vangnet in die jaren.

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.

Toenemende weerstand bij gemeenten

In de beginfase was de weerstand maar ook het aantal afwijzingen beperkt. Weigeren van een IAU-uitkering was meestal omdat de gemeente niet duidelijk had gemaakt dat men zich inspande om het tekort terug te dringen en/of dat de gemeente niet aantoonde dat ze in vergelijking met de rest van Nederland te maken had met een extra moeilijke lokale of regionale arbeidsmarkt.

Rond 2009 had kritiek op het verdeelmodel geleid tot de MAU. Voor de betreffende gemeenten bracht dit met zich mee dat zij een plan van aanpak moesten opstellen om het tekort, voor zover dat niet door een verdeelstoornis werd verklaard, binnen 3 jaar volledig terug te dringen. Namens de commissie beoordeelde de Inspectie Werk Inkomen zowel het plan van aanpak als ook de voortgang. Bij gemeenten leidde dit tot irritatie omdat ook al deden ze hun best deden dit toch door de inspectie als niet voldoende werd aangemerkt. Er ontstond discussie over de criteria en dat vermengde zich met vraagtekens over de bepaling van de verdeelstoornis wel reëel was. Het grote macrotekort over de jaren 2009-2011 leidde er toe dat meer dan de helft van de gemeenten een beroep op de IAU moesten doen. Voor gemeenten boven de 40.000 hield dat in onderzoek door de Inspectie of beleid en uitvoering op orde waren. Dit versterkte bij veel gemeenten de twijfel aan het vermogen van een "buitenstaander" om het gemeentelijk beleid inhoudelijk te beoordelen.

Deze effecten vergrootten de weerstand van gemeenten tegen beoordeling van de gemeentelijke inspanningen door of namens de Commissie

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 inspanden 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 integratie uitkering 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

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
Toekenningen in mln. €	9,9	6,0	10,5	6,6	16,7	35,1	76,5	132,3
Macrobudget in mln. €	4616	4564	4190	3943	3855	3862	4056	4041
Netto uitgaven in mln. €	4311	4331	4179	3913	3785	3961	4424	4721
Macroresultaat in mln. €	305	233	11	30	70	-99	-368	-680
% tekort/overschot	6,6%	5,1%	0,3%	0,8%	1,8%	-2,6%	-9,1%	-16,8%

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
Toekenningen in mln. €	17,6	12,7	24,0	70,6	137,9	107,8	41,2	13,8
Macrobudget in mln. €	4855	5495	5709	5599	5630	5819	6078	5964
Netto uitgaven in mln. €	4890	5365	5777	5704	5968	6166	6056	5916
Macroresultaat in mln. €	-35	130	-68	-105	-338	-347	22	48
% tekort/overschot	-0,7%	2,4%	-1,2%	-1,9%	-6,0%	-6,0%	0,4%	0,8%

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.

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.

Meer rust en afdoende inzet

Met de nieuwe vangnetuitkering is rust gekomen in de financiering van de bijstand. Er is een consistent stelsel dat consequent wordt nageleefd en dat helpt enorm. Dit komt doordat de verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld. Er is een consistent stelsel waarbij de naleving goed geschiedt. De procedurele beoordeling heeft er ook voor gezorgd dat er meer rust is in het vangnet dan de periode ervoor met de IAU en de MAU. Gemeentelijke organisaties wijzen hier ook op. Zij wijzen er bovendien op een bijzonderheid, namelijk dat er relatief veel capaciteit wordt ingezet vanuit SZW ten aanzien van de financiering van de Participatiewet (macrobudget, verdeelmodel en vangnet). Dit zorgt ervoor dat het stelsel soepel loopt door intensief contact met gemeenten. Dat zorgt voor rust.

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 gezien. 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 nemen³.

Conclusie

De geschiedenis toont aan dat het vangnet zich steeds ontwikkeld heeft en samen met de partners. de knelpunten en uitdagingen heeft opgelost. Daarmee is de basis gelegd voor een robuust en goedwerkend vangnet

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

3. Wet- en regelgeving vangnetuitkering Participatiewet

Doel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijzigingen in de wet- en regelgeving ten aanzien van de vangnetuitkering in het kader van de Participatiewet. De wijzigingen in dit hoofdstuk zijn allen wijzigingen in de Participatiewet, de Regeling Participatiewet dan wel het Besluit Participatiewet. De wijzigingen in de wetgeving zijn van belang voor een historisch overzicht van de vangnetuitkering.

Overzicht van wijzigingen

Hieronder worden de wijzigingen vanaf 2015 genoemd

Wijziging van 23 november 2015 in het Besluit Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-453.html>

Met deze wijziging wordt het eigen risico voor gemeente vastgelegd. Deze is trapsgewijs opgebouwd.

Wijziging van 25 november 2015 in artikel 74 van de Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-464.html>

Met deze wijziging worden de incidentele aanvullende uitkering (IAU) en de meerjarige aanvullende uitkering (MAU) vervangen door de vangnetuitkering

Wijziging van 1 maart 2016 in regeling Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-12246.html>

Met de invoering van de vangnetuitkering in 2015 zijn de werkzaamheden van de toetsingscommissie veranderd. De beoordeling was inhoudelijk, maar is vanaf nu procedureel. Daarom is de arbeidsduurfactor van de commissie verkleind. Ook is de naam van de toetsingscommissie aangepast naar 'Toetsingscommissie vangnet Participatiewet'.

Wijziging van 5 oktober 2016

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-355.html>

Deze wijziging regelt de vaststelling van het nieuwe vangnet. Ook

Wijziging van 5 oktober 2016 in regeling participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-54185.html>

In deze regeling wordt het aanvraagformulier gepubliceerd waarmee gemeenten een vangnetuitkering kunnen aanvragen. In 2017 is dat formulier uit de regeling gehaald.

Wijziging van 30 november 2016

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-478.html>

Deze wijziging gaat over afspraken die tussen het Rijk en gemeenten zijn gemaakt in het kader van de verhoogde asielinstroom. Hierin wordt geregeld dat het ontvangen voorschot en het verrekende voorschot positief noch negatief worden meegewogen bij de berekening van het tekort van een gemeente. Dit betekent dat een gemeente die over 2016 aanspraak maakt op een vangnetuitkering, deze aanspraak niet kan verliezen en niet met een lagere vangnetuitkering geconfronteerd kan worden door een toegekend voorschot.

Wijziging van 29 september 2017 in regeling Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-56639.html>

Het aanvraagformulier dat gebruikt dient te worden bij de aanvraag van een vangnetuitkering, wordt in het vervolg niet langer in de bijlage opgenomen maar elektronisch beschikbaar gesteld.

Wijziging van 3 oktober 2017 in Besluit Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-363.html>

Bij de nadere voorbereiding van de vangnetuitkering over 2017 bleek dat een aantal regels over het vangnet in het Besluit Participatiewet tot onduidelijkheid leidde. Dit was de aanleiding om het Besluit Participatiewet op vier punten te verduidelijken. 1) Middels deze wijziging hebben gemeenten meer tijd om maatregelen te treffen en meer tijd om instemming te vragen van de gemeenteraad, namelijk vanaf het kalenderjaar waarop het verzoek betrekking heeft tot het indienen van een verzoek voor een vangnetuitkering. 2) Middels deze wijziging is verduidelijkt dat colleges een toelichting moeten geven op hun verklaring middels een modelaanvraagformulier. 3) Het overgangsrecht voor 2016 bevatte een technische onvolkomenheid, daarom is met deze wijziging geregeld dat het nemen van externe maatregelen geen eis is voor een vangnetuitkering over 2016. 4) Met deze wijziging is verduidelijkt wat de gevolgen zijn van een aanwijzing op de vangnetuitkering.

Wijziging 18 september 2018 in Besluit Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-328.html>

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wijst op het verband tussen de eigenrisicodrempel voor de vangnetuitkering en zijn adviezen over de systematiek omtrent het macrobudget. Met VNG is afgesproken de adviezen van de Rob op dit vlak in nader bestuurlijk overleg te bespreken. In dit besluit dus geen wijziging van de regelgeving mvt het vangnet.

Wijziging van 18 oktober 2018 in Besluit Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-404.html>

Geregeld vinden er herindelingen van gemeenten plaats. Daarom is geregeld hoe wordt omgegaan met gemeentelijke herindelingen. In het geval van herindeling, opheffing of splitsing wordt uitgegaan van de toestand zoals die op het moment van vaststelling zou zijn geweest. Daarnaast is de rol van de toetsingscommissie verduidelijkt door in artikel 9 te verwijzen naar artikel 10.

Wijziging van 5 december 2018 in regeling Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-69997.html>

Vanwege overlap in de tekst over het aanvraagformulier vangnetuitkering in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit Participatiewet is ervoor gekozen de zinsnede te schrappen in de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Wijziging van 18 september 2019 in het Besluit Participatiewet

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-306.html>

Vanwege de vernieuwing van de financieringssystematiek van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) vinden ook wijzigingen plaats in het Besluit Participatiewet. De toevoeging van de middelen voor de kosten van het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw impliceert dat het risico van een budgettekort wordt opgevangen door de vangnetuitkering.

Conclusie

De meeste aandachtspunten in de uitvoeringstoets m.b.t. de wet- en regelgeving zijn in de loop der jaren verwerkt. Daarmee is de wet- en regelgeving inmiddels stabiel geworden voor een adequaat werkend vangnet.

4. Terugblik op de realisatie van de doelen en randvoorwaarden vangnet

Doel

Ten behoeve van het optimaal functioneren van de vangnetuitkering zijn gemeenschappelijke doelen en randvoorwaarden geformuleerd. Deze zijn geformuleerd in het vangnetoverleg, waarin SZW, VNG, Divosa en de Toetsingscommissie deelnemen. Dit vond plaats in 2018. Het vormt een belangrijke stap in de geschiedenis van de vangnetuitkering.

Hoofddoel, randvoorwaarden en subdoelen vangnet Participatiewet

Hoofddoel

Financiële risico's die gemeenten hebben bij het uitvoeren van de Participatiewet beperken tot het eigen risico waarvan het redelijk wordt geacht dat een gemeente dit zelf draagt.

Stand van zaken:

- *De afgelopen vijf jaren hebben nagenoeg alle gemeenten die beroep deden VU gekregen (minus eigen risico) en daarmee zijn de financiële risico's voor die gemeenten significant beperkt.*
- *Daartegenover staat dat in de notitie van Divosa knelpunten worden verwoord t.a.v. macrobudget en verdeelmodel. Deze knelpunten worden in de begeleidingscommissie besproken.*

Randvoorwaarde 1

Gemeenten hebben een intrinsieke motivatie om het tekort te reduceren. Een van de uitgangspunten van de financieringsystematiek is de (extrinsieke) prikkelwerking. Om te voorkomen dat deze prikkelwerking teveel wordt gedempt door het vangnet, gelden een eigen risico en getrapte vergoeding. Tekortreductie leidt bovendien tot een afname van het beroep op de vangnetuitkering.

Stand van zaken:

- *Er zijn geen signalen ontvangen dat niet aan deze randvoorwaarde is voldaan. Maar er heeft geen systematisch onderzoek naar plaatsgevonden.*
- *Wel is het zo dat uit reacties van gemeenten blijkt dat het vangnet bijdraagt aan het komen tot nieuwe initiatieven (externe maatregelen)*

Randvoorwaarde 2

Voldoende draagvlak bij gemeenten voor de financiering van het vangnet (solidariteitsprincipe).

Stand van zaken

- *In het Jaarverslag over 2019 merkt de commissie in het voorwoord op dat het vangnet steeds stabiel wordt en dat de doorontwikkeling steeds op grote instemming van zowel het uitvoeringspanel gemeenten als van het Platform Financiën van Divosa kan rekenen. Dat is in de*

ogen van de commissie een belangrijk signaal dat het vangnet op voldoende draagvlak van gemeenten kan rekenen.”

- *In overleg met VNG is met platform Financiën steeds gesproken over voorwaarden en draagvlak van het vangnet en daaruit komt naar voren dat tot op heden het draagvlak voldoende is. Daarnaast heeft Divosa een notitie met knelpunten opgesteld en daarvoor wordt met VNG en Divosa in de begeleidingscommissie gezocht naar oplossingen.*

Randvoorwaarde 3

Het vangnet moet eenvoudig zijn aan te vragen en te beoordelen. Een eenvoudige procedurele toetsing past in de bestuurlijke verhoudingen bij de Participatiewet, waarbij het aan de gemeenteraad is om toe te zien op een goede uitvoering.

Stand van zaken

- *Inmiddels is de wetgeving op een aantal punten aangevuld waardoor de regelgeving duidelijk is geworden. Dit is ook getoetst bij gemeenten en daaruit is geen reactie gekomen dat de wetgeving onnodig complex is geworden.*

Subdoel 1

Het vangnet stimuleert gemeenten om maatregelen te nemen om het tekort te reduceren. Dit vraagt om een alerte houding van gemeenten om uitgaven te beperken.

Stand van zaken

- *Door het aanscherpen en aanvullen van het aanvraagformulier is gemeenten expliciet gevraagd om maatregelen te treffen om het tekort te reduceren. Hiermee wordt bijgedragen aan de tekortreductie naast de reeds bestaande intrinsieke motivatie van gemeenten om de tekorten te reduceren.*
- *in het jaarverslag over 2018 is een overzicht opgenomen van verschuivingen in typen getroffen (interne en externe) maatregelen (VU 2017 ten opzichte van VU 2016 en VU 2015)*

Subdoel 2

Gemeenten met een meerjarig tekort worden gestimuleerd om van andere gemeenten te leren over het nemen van maatregelen gericht op tekortreductie (externe maatregelen). Overigens is er ook zonder het vangnet voor gemeenten aanleiding om van andere gemeenten te leren. Er lopen al veel trajecten die zijn gericht op kennisontwikkeling bij gemeenten en het vangnet sluit daarbij aan.

Stand van zaken

- *In het aanvraagformulier wordt gemeenten expliciet gevraagd om externe maatregelen te treffen. Daarbij is het consulteren van externe bronnen of externe partijen noodzakelijk, hetgeen bijdraagt aan het leren van anderen.*
- *Uit de aanvragen blijkt dat gemeenten die een externe maatregel moeten nemen, in toenemende mate meerdere bronnen en partijen die leiden consulteren die vervolgens leiden tot het treffen van meerdere externe maatregelen.*
- *Er zijn infobijeenkomsten voor gemeenten over externe maatregelen geweest.*

Conclusies:

1. Uit vorenstaande blijkt dat hoofddoel en randvoorwaarden in belangrijke mate worden ingevuld.
2. Hier moet ook in de komende tijd verdere invulling aan gegeven worden

Aanbeveling:

- Aanbeveling is om hoofddoel, randvoorwaarden en subdoelen mee te nemen met de evaluatie.

5. Terugblik o.b.v. de uitvoeringstoets over de vangnetregelgeving

Doel

In de geschiedenis van de vangnetuitkering is 2016 een belangrijk jaar geweest. Toen heeft de commissie een uitvoeringstoets gegeven over de regelgeving van het nieuwe vangnet. Daarin noemt ze een aantal open einden (deze zijn ook te vinden in bijlage 5 van het jaarverslag van de commissie over 2017).

In deze notitie wordt terugkijkend vanaf 2020 de verschillende punten uit de uitvoeringstoets besproken.

Punten uitvoeringstoets

1. *Het risico dat het regelen van de open einden in de wetgeving er toe leidt dat het voor de uitvoering complex wordt gemaakt.*

Inmiddels is wetgeving op aantal punten aangevuld waardoor de regelgeving duidelijk is geworden. Dit is ook getoetst bij gemeenten en daaruit is geen reactie gekomen dat de wetgeving onnodig complex is geworden. Anderzijds zijn er nog verschillende open einden over en bestaat het risico op complexere regelgeving nog steeds.

2. *Wanneer zich bij de uitvoering van het vangnet onvoorziene problemen voordoen of dreigen voor te doen, kan er dan (proactief) worden gereageerd en door wie?*

Het vangnet was in 2015 slechts beperkt uitgewerkt, wat het risico op onvoorziene problemen met zich mee brengt. Inmiddels is er een vangnetoverleg ingericht (deelnemers zijn SZW, VNG, Divosa en TC) dat er op is gericht om dergelijke onvoorziene problemen te agenderen en op te lossen.

3. *Van de gemeente wordt verwacht om tijdens het jaar al maatregelen te nemen, terwijl pas aan het eind van dat jaar het tekort definitief bekend is. Het moet zich nog bewijzen of gemeenten het verwachte tekort tijdig en afdoende kunnen voorspellen.*

De eis om tijdens het jaar al maatregelen te nemen is om deze redenen uit de vangnetregeling gehaald (met ingang van VU 2017).

4. *Hoe wordt er omgegaan met een gemeente die na 3 jaar zich ingespannen te hebben toch nog een aanmerkelijk tekort heeft?*

In het jaarverslag over 2019 vraagt de commissie aandacht voor gemeenten die meerjarig gebruik maken van de vangnetuitkering. Het verkrijgen van inzicht in de situatie van deze gemeenten kan vervolgens bijdragen aan de beantwoording van de vraag hoe op langere termijn om te gaan met structurele tekortsituaties.

Inmiddels heeft Divosa een voorstel gedaan om een Kennis- en adviesgroep in te richten. Daartoe wordt nu eerst een haalbaarheidsstudie verricht. De Kennis- en adviesgroep is er voor om gemeenten die meerjarige tekorten hebben te adviseren bij het terugdringen van het tekort.

Er wordt nog gekeken naar gemeenten die structureel in het vangnet zitten en hoe dit structureel is op te lossen.

- 5 *Er wordt voor gekozen om geen verdeelstoornis per gemeente te berekenen, maar te werken met systeemonderhoud. Voorstelbaar is dat een gemeente zich in een bijzondere situatie bevindt die niet goed (in algemene regels) in het model is onder te brengen.*

Er wordt nog gekeken naar gemeenten die structureel in het vangnet zitten en hoe dit structureel is op te lossen. Zie hierboven.

Op verzoek van VNG en Divosa zal SZW opnieuw een begeleidingscommissie instellen. Naast deze partijen bestaat deze commissie uit de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Groningen, Boxtel e.o., Amersfoort en Den Bosch. In deze commissie zal in samenhang de discussiepunten t.a.v. het macrobudget, het verdeelmodel en het vangnet in onderlinge samenhang worden besproken.

- 6 *Vormt in dit eenvoudige vangnet de drempel samen met de wettelijke voorwaarden voldoende stimulans voor gemeenten om zich structureel in te spannen om de tekorten weg te werken? Is dit voldoende voor het draagvlak en de intergemeentelijke solidariteit op de langere termijn.*

In het Jaarverslag over 2019 merkt de commissie in het voorwoord op dat het vangnet steeds stabiel wordt en dat de doorontwikkeling steeds op grote instemming van zowel het uitvoeringspanel gemeenten als van het Platform Financiën van Divosa kan rekenen. Dat is in de ogen van de commissie een belangrijk signaal dat het vangnet op voldoende draagvlak van gemeenten kan rekenen.”

In overleg met VNG is met platform Financiën steeds gesproken over voorwaarden en draagvlak van het vangnet en daaruit komt naar voren dat tot op heden het draagvlak voldoende is. Daarnaast heeft Divosa een notitie met knelpunten opgesteld en daarvoor zal met VNG en Divosa in de begeleidingscommissie worden gezocht naar oplossingen.

- 7 *De ervaring van de commissie met de IAU en de MAU van de afgelopen 10 jaar leert dat de drempel en de inspanningsverplichting niet altijd voldoende werken. Mede daarom dient het effect van het vangnet met aandacht te worden gevolgd.*

Het vangnet wordt betaald door gemeenten (solidariteitsprincipe). Of gemeenten zich voldoende inspannen om het tekort terug te dringen is derhalve ter beoordeling aan de andere gemeenten. De afgelopen jaren is er geen signaal ontvangen dat gemeenten de inspanning van collega-gemeenten als te gering ervaren. Wel is als een van de knelpunten een structurele tekortsituatie van gemeenten genoemd; hiervoor wordt de reeds genoemde begeleidingscommissie actief.

Er is dus (nog) geen systeem om te meten of de drempel en de inspanningsverplichting altijd voldoende werken.

- 8 *De commissie vroeg aandacht voor condities die het mogelijk maken dat gemeenten van elkaar kunnen leren en die het gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel bevorderen.*

De idee van een Kennis- en Adviesgroep leeft nog steeds, maar er wordt nog gewerkt aan een concrete vormgeving daarvan. Zie punt 4

Het van elkaar kunnen leren door gemeenten is wel een voortdurend aandachtspunt voor de commissie.

In samenwerking met Divosa heeft de commissie informatie over de door gemeenten ingezette maatregelen verzameld en deze is door Divosa beschikbaar gesteld aan gemeenten.

- 9 *Is er beoordelingsruimte voor de commissie in het geval er zich in de praktijk interpretatieverschillen voordoen?*

Dit blijft een aandachtspunt, zie ook bij onvoorziene problemen. Wel is er voor de kleinste gemeenten inmiddels een uitzondering gemaakt.

Door het aanvullen van de wetgeving in de afgelopen periode zijn onduidelijkheden opgelost, waardoor interpretatieverschillen zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen. Ook boden aanpassingen in het aanvraagformulier mogelijkheden tot verheldering en voorkoming van interpretatieverschillen.

- 10 *De commissie wijst op haar ervaring met vooral de IAU dat het grootste deel van de aanvragen gedaan werd door middelgrote en kleine gemeenten.*

Oververtegenwoordiging van kleine gemeenten lijkt in dit verdeelmodel minder aan de orde. Voor zover er nu gemeenten zijn die structureel een tekortsituatie hebben wordt dit geagendeerd door VNG en Divosa onder meer in de knelpuntennotitie van Divosa en dit wordt besproken in de begeleidingscommissie.

De Indruk van de TC is daarom dat systematische oververtegenwoordiging van kleine gemeenten in het vangnet bij het nieuwe verdeelmodel minder aanwezig lijkt.

Mogelijke nadere actie: nog na te gaan: de ontwikkeling van de verdeling van de aanvragen naar grootteklassen voor de periode 2015-2019.

- 11 *Wanneer door bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld veel aanvragen van grote gemeenten) de uitname uit het macrobudget groter is, zal dat tot een extra hoeveelheid aanvragen over jaar T+2 leiden vanwege het (door de grote uitname) verlaagde macrobudget.*

In de jaren 2015, 2016 en 2017 is er sprake van tekort, dat heeft geleid tot hogere uitname in het jaar t + 2. Gemeenten hebben wel gevraagd om dit effect te dempen. Dat is tot op dit moment niet gehonoreerd.

- 12 *Ontsluiting van de informatie van de kennisgroep t.b.v. andere gemeenten is nog een open punt.*

Mede op initiatief van Divosa is er nu een initiatief voor de kennisgroep, zie punt 4.

Wel is er in het jaarverslag over 2018 een overzicht opgenomen van Verschuivingen in typen getroffen maatregelen (VU 2017 ten opzichte van VU 2016 en VU 2015)

- 13 *Voor het omgaan met de hiervoor beschreven 'open einden' beveelt de commissie aan om een Regiefunctie in te richten. In de regiefunctie wordt regie uitgevoerd over de ontwikkelingen van het vangnet. Hierin worden de verschillende perspectieven van beleid (SZW), uitvoering (gemeenten) en beoordeling (commissie) bij elkaar gebracht in een productieve dialoog. Zij kan inspelen op het zoeken van oplossingen van de gesignaleerde open einden en nieuwe knelpunten. De Regiefunctie zelf is niet de primaire taak van de commissie, maar ze is graag bereid om de door haar opgedane expertise van het beoordelingsproces in te brengen in de Regiefunctie.*

De Regiefunctie is niet geformaliseerd. Wel is er informeel overleg ontstaan tussen Divosa, VNG, de betreffende beleidsafdeling van SZW en het secretariaat van de commissie. Voorbeelden van resultaten van dit overleg zijn de Invoering en vervolgens verbeteringen van het aanvraagformulier; infobijeenkomsten voor gemeenten over externe maatregelen; een samen ontwikkelde webpagina bij Divosa

Inmiddels worden kwesties van het vangnet vanuit het vangnetoverleg op het hoogste niveau overlegniveau tussen SZW en gemeenten neergelegd, te weten in het Bestuurlijk overleg

14 Het begeleiden van de invoering van dit nieuwe vangnet en zo te komen tot een goede invoeringsstrategie vraagt om een Regiefunctie.

Juist de instelling van het vangnetoverleg heeft in hoge mate bijgedragen aan het begeleiden van de invoering van het nieuwe vangnet. De gesignaleerde knelpunten zijn hier zo veel mogelijk besproken en opgelost.

Met betrekking tot de invoering zijn er wel verschillende initiatieven genomen. Genoemd kan worden, de Tool voor gemeenten om te berekenen of een aanvraag nuttig is, maar ook het signaal over de relatie met het gehele sociaal domein en de arbeidsmarktregio's.

15 Er kan (nog) niet gesproken worden van een definitief vangnet.

Uit de hiervoor gegeven analyse blijkt dat een groot deel van de hiervoor gesignaleerde knelpunten is opgelost, maar dat ook een deel van de knelpunten een verdere oplossing behoeft. Dat betekent dat het vangnet zich nog steeds bevindt in een situatie van verdere doorontwikkeling.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusies

- 1 De regiegroep heeft in het voornoemde vangnetoverleg tussen SZW, VNG Divosa en TC vorm gekregen. In dit overleg zijn de afgelopen vijf jaar de open einden aan de orde gekomen. En zoals blijkt uit het bovenstaande, zijn de open einden in belangrijke mate opgelost dan wel verder gebracht.
- 2 Bestuurlijke aandacht voor het vangnet heeft zich verder ontwikkeld. Naast het jaarlijkse overleg met de staatssecretaris n.a.v. het jaarverslag en de knelpunten is nu ook afgesproken jaarlijks overleg met de VNG vorm te geven.
- 3 Samen met het platform van Divosa hebben bijeenkomsten met de gemeenten plaatsgevonden waarin gesignaleerde knelpunten met gemeenten zijn ingebracht en oplossingen zijn geformuleerd.

Aanbevelingen

Voortzetting van de huidige werkwijze en het vangnetoverleg hierbij een regisserende rol te laten hebben.

6. Aard van het vangnet

Doel

In dit hoofdstuk worden het vangnet van de Participatiewet en het vangnet van de WWB met elkaar vergeleken op kenmerkende/wezenlijke onderdelen om zo de aard van het nieuwe vangnet te kunnen benoemen.

Oude vangnet (IAU en MAU)

In het oude vangnet (de IAU en ook de MAU) moest voor gemeenten met meer dan 10.000 inwoners beoordeeld worden of ze in aanmerking kwamen voor een vangnetuitkering, voor een tekort op hun bijstandsbudget van 10% of meer. Behalve de vraag of de gemeente met bijzondere arbeidsmarktproblemen te kampen had, moest in veel gevallen ook het beleid van de gemeente beoordeeld worden [Gemeenten met 10 tot 40 duizend inwoners die niet overtuigend arbeidsmarktproblemen konden aantonen, kregen wel een uitkering als ze aan konden tonen dat hun beleid op orde was. Gemeenten boven de 40 duizend inwoners moesten sowieso aantonen dat hun beleid op orde was, al kwam het – behalve in bijzondere jaren met een groot tekort op het macrobudget – weinig voor dat deze grote gemeenten meer dan 10% tekort hadden.]

Hierdoor beoordeelde de commissie niet alleen de afwijkende arbeidsmarktsituatie (afwijkend van waar het verdeelmodel rekening mee hield) maar ook het beleid van gemeenten.

De commissie had alleen een relatie met de individuele gemeenten (afgezien van bijeenkomsten van Divosa waar namens de commissie informatie over het aanvragen van een uitkering werd verstrekt).

De commissie had daarnaast overleg met de betreffende beleidsafdeling voor informatie over de interpretatie van de vangnetregeling.

De commissie oordeelde met beperkte middelen of een gemeente zich voldoende had ingespannen om het tekort terug te dringen.

Nieuwe vangnet (VU)

In het nieuwe vangnet bij de Participatiewet ziet het veld er heel anders uit. Nu ligt de rol van de beoordeling van de uitvoering van het bijstandsbeleid op gemeentelijk niveau en wel bij de gemeenteraad. De rol van de commissie is niet meer top down ten opzichte van gemeenten. De commissie beoordeelt alleen of aan de procedurele eisen is voldaan. Dat maakt de relatie met gemeenten meer ontspannen. De commissie en vooral haar secretariaat zijn nog steeds degenen die het meest intensief met het vangnet bezig zijn. De commissie krijgt de mogelijkheid een rol te ontwikkelen die op een hoger niveau ligt en meer verbindend is. Het biedt haar de mogelijkheid om overleg te voeren met zowel de beleidsafdeling van SZW als met de VNG en Divosa om de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van het vangnet te signaleren en open te bespreken.

Het idee van het verdeelmodel en vangnet om gemeenten te stimuleren de Participatiewet goed en financieel efficiënt uit te voeren loopt nu niet via het rode potlood en "financiële sancties", die door gemeenten lang niet altijd als terecht werden ervaren, maar wordt veel meer een gemeenschappelijk doel. De commissie kan haar verzamelde kennis, inzichten en overall blik gebruiken om gemeenten kennis en ervaringen van andere gemeenten ter beschikking te stellen, om zo een betere uitvoering van de Participatiewet te stimuleren in plaats van pogen af te dwingen.

Vergelijking oude en nieuwe vangnet

Hieronder wordt in een overzicht kort ingegaan op de verschillen tussen het oude en nieuwe vangnet. Het betreft een puntsgewijze opsomming van de verschillen. Daarna volgt een uitgebreidere beschrijving.

Kenmerk	Inhoudelijk	Procedureel
Object van toetsing	Inhoudelijke criteria	Zijn de processtappen gezet?
Prikkel	Externe toets	Verantwoording naar de groep Solidariteit en transparantie
Percentage beoordelingen	Circa 20%	100%
Relatie	TC versus gemeente	Groepsproces tussen gemeenten
Motivatie	Externe motivatie	Interne motivatie
Aantal afwijzingen	10% of meer	2% of minder
Tegen of met elkaar	Risico tegenover elkaar komen te staan (afwijzingen)	Samen met gemeenten aan hetzelfde doel bezig zijn (ieder vanuit eigen invalshoek)
Sturing	Extern: Vanuit beleidsafdeling SZW en vanuit beoordeling TC	Gelijkwaardige samenwerking
Beeldvorming naar buiten	Streng gezicht van de afwijzing	Gezicht van alles is in principe goed
Correctiemechanisme	Directe afstraffing	Gevoel tekort te schieten tegenover andere gemeenten
Complexiteit	Neiging tot grote complexiteit	Neiging tot eenvoud
Administratieve belasting	Omvangrijk	Beperkt

Sturing binnen de gemeente

Oud: Ingeval van een aanvraag IAU beoordeelt de TC of beleid en uitvoering aan haar eisen voldoet. Het kan zijn dat de gemeente dezelfde normen hanteert als de TC, maar het kan ook zijn dat deze er in meer of mindere mate van afwijken. De TC overrulet in dat laatste geval de gemeente. Mogelijk effect is dat gemeente anticipeert op de normen van de TC. Het zijn dan geen intrinsieke normen van de gemeente.

Bij de MAU speelde dat op een andere manier. De gemeente werd in de gelegenheid gesteld om het tekort in drie jaar weg te werken door middel van een verbeterplan. De TC berekende via de verdeelstoornis wat het resterend bedrag was dat door de gemeenten via beleid en uitvoering beïnvloed zou kunnen worden.

Nieuw: Nu bepaalt het College samen met de gemeenteraad het gemeentelijk beleid (haar beleidsdoelen en de wijze van uitvoering) en beoordelen college en gemeenteraad of het aan de eigen eisen voldoet. Er is geen derde partij waarop de gemeente moet sturen, behalve het financiële eigen risico van ca. 10%. Van het college wordt verwacht dat het de gemeenteraad zodanig informeert dat hij in staat is in te stemmen met de verklaring van de maatregelen voor tekortreductie door het college.

Sturing tussen gemeenten

Oud: Het is de verantwoordelijkheid van de TC dat gemeenten die onvoldoende inzet tonen geen uitkering krijgen en daardoor gestimuleerd worden een betere inzet te tonen [Ook al heeft de TC beperkt inzicht om het beleid van individuele gemeenten te beoordelen]. Draagvlak voor de financiering van het vangnet hangt daarmee in belangrijke mate af van de kwaliteit van de beoordeling van de TC.

Sturing tussen gemeenten was – vanuit het vangnet gezien – zeer indirect.

Een gemeente die van een andere gemeente wilde leren kon dat doen via de faciliteiten van Divosa en op door SZW georganiseerde bijeenkomsten met gemeenten. Er was niet of nauwelijks een relatie tussen een beroep op het vangnet van een individuele gemeente en de financiering daarvan uit het macrobudget van de gemeenten gezamenlijk. Voor zover die relatie er was moet eerder gedacht worden aan VNG en Divosa in hun Bestuurlijk Overleg met de staatssecretaris.

Nieuw: De TC heeft en neemt een rol voor het faciliteren van gemeenten bij het leren van elkaar. Op die manier ondersteunt zij het onderling sturen van gemeenten. Een vorm daarvan is de publicatie van de vangnetaanvragen van gemeenten. Een andere vorm is het publiceren van een overzicht en (globale) analyse van de maatregelen die gemeenten nemen. Daarnaast zijn er de faciliteiten van met name Divosa voor de onderlinge uitwisseling. De commissie ondersteunt de bijeenkomsten gericht op het vangnet intensief. Daarnaast biedt het vangnetoverleg een gremium om (mogelijke) problemen te signaleren en bespreekbaar te maken. De eis van externe maatregelen is een bijzonder geval.

Nu zijn er via het vangnet en via de commissie veel meer lijnen tussen gemeenten, die zich lenen voor verdere invulling en ontwikkeling (denk aan de Kennis- en adviesgroep).

Soort verantwoording

Oud: verantwoording naar de TC naast de gewone verantwoording naar de gemeenteraad. De TC hanteert een eigen format, gericht op haar normen, gemeenten dienden hun informatiesysteem daarop aan te passen.

Nieuw: De voor de procedurele toetsing benodigde informatie is zeer beperkt. De overige gevraagde informatie heeft als primair doel het informeren van de gemeenteraad en van de gemeenten onderling. Dat biedt meer mogelijkheden aan te sluiten bij de wensen en behoeften van gemeenten. Met als nevenwerking: lage administratieve lasten.

Rol van de gemeenteraad

Oud: Bij de IAU moest de gemeenteraad weten dat het college een beroep deed op het vangnet, maar voor het vangnet zelf was geen inhoudelijk oordeel nodig. Voor de MAU moest de gemeenteraad instemmen met de voorgenomen maatregelen om te voorkomen dat de gemeenteraad de voorgenomen maatregelen in een latere fase zou terugdraaien. Voor een vangnetaanvraag was het inhoudelijke oordeel van de raad niet of nauwelijks van belang.

Nieuw: vangnet bouwt op het oordeel van de gemeenteraad voor de vraag of het college van B&W zich voldoende heeft ingespannen om het tekort terug te dringen. Wat volgens de toelichting van het besluit over het nieuwe vangnet de morele basis is voor het toekennen van een vangnetuitkering.

Tegelijkertijd ligt daarmee bij de raad van de vangnetaanvragende gemeente de beoordeling of het verantwoord is naar de andere gemeenten toe om een beroep te doen op het vangnet.

Verhouding en rol VNG en Divosa

Oud: alleen betrokkenheid via BO op de hele grote lijnen. Verdere voorlichting door de TC op Divosa-bijeenkomsten

Nieuw: op alle niveaus meedenken van ambtelijk VNG en Divosa: op de hoogte bij aanvang van eventuele problemen en betrokken bij brainstormen over mogelijke oplossingen. Gelegenheid voor het ontstaan van een relatie tussen commissie en bestuurlijk VNG en Divosa (die waar nodig het Bestuurlijk Overleg ondersteunt). Periodiek overleg in de vorm van het vangnetoverleg (VNG, Divosa, SZW en TC).

Rol van de commissie

Oud: accent op beoordelen, rode potlood. Afstandelijke houding tot gemeenten en VNG en Divosa.

Nieuw: een breed proces. Niet meer input (aanvragen) en output (toekenning of afwijzing). Meer gelegenheid en mogelijkheden om het gehele proces te bezien. Minder tijd nodig voor beoordelingen. Ruimte voor bredere blik op de werking van de financiële systematiek van de Participatiewet. Ook is verder inhoud gegeven aan de formele signaleringsfunctie over de werking

van het vangnet aan SZW en VNG. Dit wordt jaarlijks besproken met SZW en VNG op basis van het jaarverslag.

Rol secretariaat

Oud: voorbereiding beoordelingen en daarbij beoordelingskaders en regelen aanvragen (formulieren, informatie voor zover het de TC zelf betreft en niet beleid)
Samenwerking met beleid voor beleidsinterpretatie en voorlichting.
Vorbereiding vergaderingen TC

Nieuw: ook complex relatiebeheer: relatie met commissie zelf; relatie met beleidsafdeling; relatie met VNG en Divosa, en relatie met individuele gemeenten. Elke partner heeft weer zijn eigen invalshoek, en eigen werkwijze (wel of niet hiërarchisch etc.). Bewaken dat de verschillende rollen elkaar goed ondersteunen.

Rol van de beleidsafdeling

Oud: Bepaalde de interpretatie van de vangnetregeling. En betrokken bij beroepszaken, die vaak voorkwamen. Relatie met VNG en Divosa liep vooral via (vorbereiding) BO

Nieuw: betrokken in het overleg over het vangnet op een veel lager niveau. Dat betekent ook sneller signaleren van wetstechnische problemen en een ervaren gremium voor het bespreken van de oplossing. Veel minder beroepszaken en wetsinterpretatie.

Achtergrondinformatie

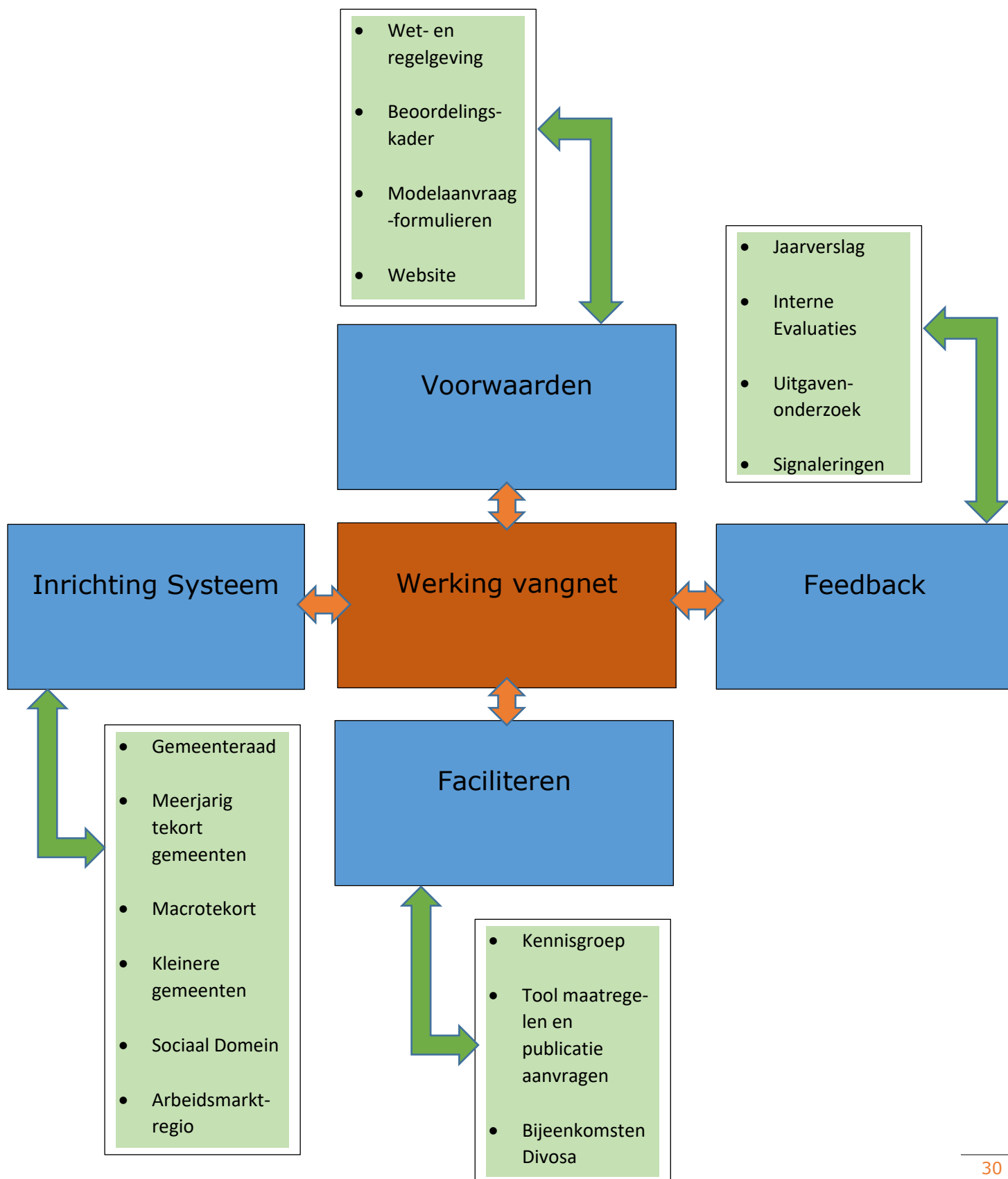
Voor meer achtergrondinformatie wordt verwezen naar de notitie⁴ die de TC heeft opgesteld t.b.v. de werkgroep voor de nieuwe vangnetuitkering. Deze is beschikbaar bij het secretariaat van de TC.

⁴ Inventarisatie Ervaringen Vangnet Toetsingscommissie WWB d.d. September 2014

7. Ontwikkelingen Vangnetuitkering Pw nu en verder

Doel

De ontwikkelingen van het vangnet nu en verder. In een diagram worden 16 aandachtspunten schematisch weergegeven en daarna verder toegelicht. De aandachtspunten zijn door de commissie mede geformuleerd n.a.v. een SWOT-analyse van juni 2018 en op de ontwikkelingen daarna.



Ontwikkelingen vangnetuitkering Pw 2020 en verder

Factoren	Stand van zaken	Toelichting
Voorwaarden		
<ul style="list-style-type: none"> Wet- en regelgeving 	+	In de uitvoeringstoets VU 2015 zijn punten genoemd ter verbetering. In de jaren 2015-heden heeft SZW de meeste punten samen de TC in de wet- en regelgeving verbeterd. Op dit moment wordt nog gekeken naar rechtmatigheid.
<ul style="list-style-type: none"> Beoordelingskader 	+	Het beoordelingskader is gebaseerd op de vigerende wet- en regelgeving en wordt jaarlijks actueel gemaakt en gepubliceerd.
<ul style="list-style-type: none"> Modelaanvraag-formulieren 	+	Elk jaar worden het beoordelingsproces geëvalueerd samen met het Uitvoeringspanel en het Platform Financiën. De reacties die daaruit voortvloeien worden integraal uitgewerkt en teruggelegd.
<ul style="list-style-type: none"> Website 	+	Op de website wordt steeds de actuele vereisten van het vangnet gecommuniceerd.
<ul style="list-style-type: none"> Veelgestelde vragen 	+	Aan de hand van de vragen van gemeenten worden steeds de actuele antwoorden op deze vragen op de website gepubliceerd.
Inrichting Systeem		
<ul style="list-style-type: none"> Rol Gemeenteraad 	-	Er is onvoldoende zicht op de beoordelende rol van de gemeenteraad. Hierover wordt contact gezocht met VNG en de vereniging van Raadsleden. Aan de hand daarvan wordt bekeken hoe deze rol verduidelijkt en waar nodig verder kan worden ondersteund.
<ul style="list-style-type: none"> Meerjarig tekort gemeenten 	-	In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat er nog gekeken dient te worden naar de situatie dat een gemeente meerjarig van een vangnet gebruik maakt. Met de externe maatregelen en de kennisgroep is hier een eerste stappen gezet. Het is van belang om het antwoord op deze vraag verder uit te werken.
<ul style="list-style-type: none"> Macrotekort 	+/-	Over 2018 was er geen macrotekort. Er zijn afspraken gemaakt n.a.v. het advies van de ROB dat VNG meekijkt met de wijze waarop het macrobudget tot stand komt en waar nodig te verbeteren. Voor 2019 wordt een overschot verwacht. Het is onduidelijk hoe stabiel het macrobudget de komende jaren zal blijken te zijn.
<ul style="list-style-type: none"> Kleinere gemeenten 	+/-	Er wordt momenteel nagegaan of voor de hele kleine gemeenten een uitzonderingspositie kan worden gemaakt. Daarnaast wordt gekeken naar de historische verdeling en de ervaringen van gemeenten. Het vangnet houdt op dit moment geen rekening met de grootteklasse van gemeenten.

• Sociaal Domein	-	Er worden steeds meer verbanden gelegd binnen het sociaal domein. Zo is er een samenhang tussen de budgetten, een samenhang tussen beleidsvelden (zoals multi-problematiek) en gaan er stemmen op over ene vangnet zoals bij de Pw. Het is van belang tijdig te anticiperen op deze ontwikkelingen
• Arbeidsmarktregio	-	SZW organiseert veel via de arbeidsmarktregio's. De budgetten en het vangnet lopen via de gemeente. Afstemming hiertussen is vereist voor een goed functioneren van beiden. Ook is de samenhang binnen het sociaal domein van belang hierbij.
• Solidariteit/ draagvlak	+	Het vangnet wordt betaald door de gemeenten zelf (uitname macrobudget T+2). Dat betekent dat dit uitgaat van onderlinge solidariteit. Draagvlak voor deze herverdeling van gelden is dan ook elementair. Door regelmatig met het Uitvoeringspanel en vooral het Platform Financiën de wijze van inrichting van aanvraag en beoordeling te bespreken, wordt er doorlopend zicht gehouden op het actuele draagvlak van gemeenten.
Feedback		
• Jaarverslag	+	Formele jaarlijkse uitgave van de Toetsingscommissie van de stand van zaken van de beoordelingen en signaleringen. Deze wordt aangeboden aan de staatssecretaris van SZW, VNG en Divosa en desgewenst besproken in het BO. Deze zal komend jaar in een lustrumuitvoering worden uitgegeven.
• Interne Evaluaties	+	Jaarlijks wordt een interne evaluatie gehouden aan de hand van de beoordelingen van de aanvragen en de daarbij verwerkte informatie. Deze interne evaluatie wordt besproken met het vangnetoverleg (SZW, VNG, Divosa en TC) en geeft een steeds beter beeld van het informatiegehalte van de aanvragen. Deze zal komend jaar in een lustrumuitvoering worden uitgegeven.
• Uitgavenonderzoek	+/-	Op basis van de informatie uit aanvragen is nagegaan welke relaties zijn te leggen tussen de aanvragen van de vangnetuitkering en de ontwikkeling van de uitgaven. Hieruit komt naar voren dat dit beperkt mogelijk is. Het zal bij dit eerste uitgavenonderzoek blijven.
• Signaleringen Tijdigheid	+/-	Signaleringen zijn erop gericht om aandachtspunten die in het systeem niet naar behoren verlopen onder de aandacht te brengen (zie ook inrichting systeem). Vaak zijn dit notities die ambtelijk in het vangnetoverleg worden besproken en in het Jaarverslag terugkomen en vervolgens jaarlijks met de staatssecretaris worden besproken. Voor een tijdige inbreng worden vooral reguliere ambtelijke kanalen benut.
Faciliteren		
• Kennisgroep	-	Op voorstel van Divosa wordt een kennisgroep van en voor gemeenten ingericht, met als doel het adviseren van gemeenten met meerjarige tekorten. Gestart wordt met een haalbaarheidsstudie waarmee inzicht wordt verkregen in de randvoorwaarden waaronder een kennisgroep succesvol kan opereren.

<ul style="list-style-type: none"> • Tool maatregelen en publicatie aanvragen 	+/?	Op verzoek van gemeenten zijn actuele aanvragen gepubliceerd. Met behulp van een tool kan per gemeente worden bekeken welke maatregelen door gemeenten worden uitgevoerd. Deze tool wordt jaarlijks geactualiseerd en omvat nu VU 2016, Vu 2017 en Vu 2018.
<ul style="list-style-type: none"> • Bijeenkomsten Divosa 	+/+	Op verzoek van Divosa organiseert de Toetsingscommissie samen met Divosa en SZW circa twee bijeenkomsten per jaar voor gemeenten over de vangnetuitkering.
<ul style="list-style-type: none"> • Selfassessment 	-	Om het uitgangspunt van zelfsturing van gemeenten verder te ondersteunen wordt voorgesteld om een selfassessment aan te bieden, die gemeenten ondersteunt analyses te maken en de juiste maatregelen te selecteren. Dit kan het initiatief van de kennisadviesgroep verder ondersteunen en efficiënter maken.

Conclusies:

- Het zwaartepunt van de aandachtspunten ligt op de inrichting van het systeem en met name de meerjarige tekort-gemeenten en de rol van de gemeenteraad.
- Daarnaast wordt de aandacht vooral gevraagd voor het verder faciliteren van het systeem.

8. Governance Vangnet Participatiewet

Doel

Naast de formulering van de doelen en de randvoorwaarden van het vangnet (in hoofdstuk 4), is ook het formuleren van de governance van het vangnet Participatiewet een mijlpaal in de geschiedenis van het vangnet. De governance is geformuleerd door SZW, VNG, Divosa en SZW. Hierover is gesproken in het eerder genoemde vangnetoverleg, waar deze partijen in deelnemen.

Inleiding

Gemeenten ontvangen op grond van de Participatiewet budget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Gemeenten die een tekort hebben kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor een vangnetuitkering.

Dit hoofdstuk bevat de sturing m.b.t. het vangnet zoals die de afgelopen jaren vorm heeft gekregen. Het beschrijft de verschillende rollen en verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar van de "partners" bij het vangnet: het ministerie van SZW, de VNG, Divosa, de Toetsingscommissie.

Leeswijzer

Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop het vangnet wordt bestuurd, de governance. De volgende onderwerpen komen daarbij aan de orde:

1. Financiële systematiek Participatiewet;
2. Hoofddoel, randvoorwaarden en subdoelen vangnetuitkering Participatiewet;
3. Inrichting vangnet Participatiewet;
4. Taak en rol ministerie van SZW;
5. Taak en rol VNG, Divosa, gemeenten, college van B&W en gemeenteraad;
6. Taak en rol Toetsingscommissie vangnet Participatiewet;
7. Spelregels vangnet Participatiewet;
8. Verantwoording;
9. Overlegvormen.

Financiële systematiek Participatiewet

Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking.

Het vangnet maakt onderdeel uit van de financiële systematiek Participatiewet. Deze systematiek bestaat uit drie onderdelen:

- Macrobudget;
- Verdeelmodel;
- Vangnet.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) berekent de verwachte uitgaven van gemeenten aan bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Het gaat om ongeveer zes miljard euro per jaar. Daarbij houdt het ministerie rekening met: uitgaven uit het voorgaande jaar, de invloed van conjunctuur, veranderingen door wijzigingen in overheidsbeleid en, tot slot, de ontwikkeling van het prijsniveau. Het totale budget dat aan gemeenten beschikbaar wordt gesteld, komt overeen met de verwachte uitgaven. Dit is vastgelegd in artikel 69 van de Participatiewet. Het ministerie berekent

met een verdeelmodel welk deel van het macrobudget iedere gemeente ontvangt. Om financiële risico's van gemeenten te reduceren, is er de vangnetuitkering. Deze heeft een eigen risicodrempel en getrapte vergoeding. Uitgangspunt voor de financiering van het vangnet is de solidariteit tussen gemeenten. Het vangnet wordt bekostigd uit het macrobudget. Onrechtmatige bestedingen worden niet vergoed. De vangnetuitkering wordt gekort voor de omvang van fouten en onzekerheden, indien deze vastgestelde grenzen te boven gaan.

Hoofddoel, randvoorwaarden en subdoelen vangnetuitkering Participatiewet

Hoofddoel vangnet Participatiewet

Financiële risico's die gemeenten hebben bij het uitvoeren van de Participatiewet beperken tot het eigen risico waarvan het redelijk wordt geacht dat een gemeente dit zelf draagt.

Randvoorwaarde 1

Gemeenten hebben een intrinsieke motivatie om het tekort te reduceren. Een van de uitgangspunten van de financieringssystematiek is de (extrinsieke) prikkelwerking. Om te voorkomen dat deze prikkelwerking teveel wordt gedempt door het vangnet, gelden een eigen risico en getrapte vergoeding. Tekortreductie leidt bovendien tot een afname van het beroep op de vangnetuitkering.

Randvoorwaarde 2

Voldoende draagvlak bij gemeenten voor de financiering van het vangnet (solidariteitsprincipe).

Randvoorwaarde 3

Het vangnet moet eenvoudig zijn aan te vragen en te beoordelen. Een eenvoudige procedurele toetsing past in de bestuurlijke verhoudingen bij de Participatiewet, waarbij het aan de gemeenteraad is om toe te zien op een goede uitvoering.

Subdoel 1

Het vangnet stimuleert gemeenten om maatregelen te nemen om het tekort te reduceren. Dit vraagt een alerte houding van gemeenten om uitgaven te beperken. Zodat een beroep op solidariteit zoveel mogelijk beperkt blijft.

Subdoel 2

Gemeenten met een meerjarig tekort worden gestimuleerd om van andere gemeenten te leren over het nemen van maatregelen gericht op tekortreductie (externe maatregelen). Zodat een beroep op solidariteit zoveel mogelijk beperkt blijft.

Inrichting vangnet Participatiewet

Uitgangspunt

De verantwoordelijkheden voor de financiële systematiek zijn als volgt:

Artikel 69, tweede lid van de Participatiewet bepaalt dat het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering aan alle gemeenten tezamen (het macrobudget) bij wet wordt vastgesteld, waarbij uitgangspunt is dat dit bedrag voor het desbetreffende kalenderjaar toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten.

Het Besluit Participatiewet regelt de verdeling van het macrobudget onder de gemeenten en het verzamelen van gegevens noodzakelijk voor het vaststellen van deze verdeling. Met de wijze van verdeling van de budgetten wordt beoogd dat gemeenten die er door hun beleid en uitvoering relatief goed in slagen de bijstandsuitgaven te beperken hier meerjarig financieel voordeel van ondervinden.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet in hun gemeente.

Gemeenten zijn aanspreekbaar op het draagvlak voor de herverdeling van het macrobudget naar gemeenten die een tekort boven de drempel hebben. Dit is van belang in verband met het uitgangspunt van solidariteit.

Verzoek VNG aan SZW

Bij de inrichting van de vangnetuitkering in 2004 heeft VNG aan SZW gevraagd om zorg te dragen voor de inrichting van de vangnetuitkering. VNG beoogt daarmee bij de verdeling alle schijn van beïnvloeding te vermijden. VNG is immers een vereniging van gemeenten en deze organisatievorm verhoudt zich minder goed tot het beoordelen van gemeenten.

Onafhankelijke commissie

SZW heeft met dit verzoek van VNG ingestemd en heeft de taak op zich genomen om een onafhankelijke commissie in te richten die zorg draagt voor een herverdeling van de gemeentelijke gelden. De commissie is onafhankelijk van gemeenten en onafhankelijk van het oordeel van SZW ingericht.

Partnerschap

De vangnetuitkering⁵ wordt in goed onderling overleg ingericht en uitgevoerd. Daarbij is een goed samenspel tussen alle partners, SZW, VNG, Divosa en TC onontbeerlijk. Een ieder draagt daarbij vanuit zijn specifieke rol bij aan een zo optimaal mogelijk functionerend vangnetuitkering. Dit komt tot uitdrukking in het periodiek vangnetoverleg waarin signalen en ontwikkelingen worden besproken en wordt nagegaan welke verbeteringen noodzakelijk worden geacht. Wijzigingen in wetgeving worden gezamenlijk besproken en aanpassingen in het aanvraagformulier worden voorgelegd aan het Platform Financiën en het Uitvoeringpanel gemeenten. Langs die weg wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de verschillende rollen en ervaringen.

Taak en rol ministerie van SZW

De Minister (c.q. de Staatssecretaris):

richt de toetsingscommissie in en stelt de leden aan;

stelt de wetgeving op met de vereisten waaraan een vangnetuitkering moet voldoen;

beoordeelt de adviezen van de commissie of deze niet in strijd zijn met de wet en kent overeenkomstig de adviezen de aanvragen van een gemeente toe en doet vervolgens de beschikkingen uit;

is verantwoordelijk voor het stelsel. Uit deze stelselverantwoordelijkheid vloeit haar verantwoordelijkheid voor de werking van het gehele financieringssysteem van de Participatiewet voort, waaronder deze voor het vangnet. Het gaat dan over de inrichting van het stelsel en de werking van de onderdelen van dit stelsel en de samenhang hiertussen.

Taak en rol VNG, Divosa, college van B&W en gemeenteraad

VNG

De VNG:

ziet toe op de vereisten die worden gesteld aan de vangnetuitkering, de wijze van aanvragen en van beoordelen en de administratieve lasten voor gemeenten om te voldoen aan deze voorwaarden;

ziet er op toe dat het geheel van vereisten en administratieve lasten onderling in balans is, zodat sprake is van een structureel draagvlak van (zowel tekort- als overschot-) gemeenten voor de vangnetuitkering;

ziet de toe op de werking van het vangnet. Specifiek wordt gekeken of de hoofddoel, subdoelen en randvoorwaarden van het vangnet met elkaar in balans zijn.

⁵ Dit betrof toen een aanvullende uitkering voor het inkomensdeel WWB

Divosa

Divosa heeft geen formele rol in deze maar is als praktijkdeskundige en vertegenwoordiger van de uitvoeringsdiensten een onmisbare gesprekspartner voor en adviseur in de wijze waarop de VU vorm wordt gegeven. Divosa is de vereniging van gemeentelijke directeurs in het sociaal domein en vertegenwoordigt 350 van de 355 gemeenten, goed voor 99% van het bijstandsbestand.

Bijdragen aan de doorontwikkeling van de VU en het maken van de afspraken hieromtrent gebeuren met name door direct contact met het Platform Financiën van Divosa. Hieraan nemen financiële directeurs, controllers en financiële beleidsmedewerkers van gemeentelijke uitvoeringsdiensten deel. In de bijeenkomsten met het platform worden de technisch-inhoudelijke vereisten van de VU, de aanvraagcriteria, de te gebruiken formulieren en de wijze waarop gemeenten kunnen leren van elkaar, besproken.

Gemaakte afspraken en actualiteiten rondom de VU worden door Divosa actief met de leden gedeeld. Daarnaast faciliteert Divosa jaarlijks een aantal bijeenkomsten van TC met een aantal gemeenten waarin de werking en bereik van de VU centraal staan. Dit resulteert erin dat er bij gemaakte afspraken voldoende draagvlak bij de gemeentelijke uitvoeringsdiensten is.

Gemeenten als collectief

Gemeenten laten zich bestuurlijk en ambtelijk vertegenwoordigen door de VNG en Divosa. De taak en rol van VNG en Divosa zijn hierboven beschreven.

Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand aan personen die daar op zijn aangewezen, de ondersteuning van deze personen en niet uitkeringsgerechtigden bij de arbeidsinschakeling. Gemeenten zien toe op tijdige rechtmatige en doelmatige uitvoering en voeren regie op het voorkomen van misbruik. De gemeente heeft als taak aansturing van een uitvoeringsorganisatie, formulering van meerjarige beleidsplannen en vaststelling van verordeningen.

College van B&W

Uit de beschreven systematiek van het vangnet volgt ook de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het vangnet. Gemeenten kunnen onder voorwaarden een vangnetuitkering aanvragen. Voorwaarde is dat, naaste het voldoen aan de financiële drempels, het college verklaard een analyse op de oorzaken van het tekort te hebben uitgevoerd en maatregelen te hebben getroffen die het tekort (verder) reduceren. Deze verklaring dient de instemming te hebben van de gemeenteraad.

Het uitgangspunt van solidariteit tussen gemeenten brengt met zich mee dat deze verklaring ook openbaar is voor andere gemeenten. Hiermee wordt het ook voor gemeenten die een financiële bijdrage leveren zichtbaar dat de tekortgemeenten er alles aan hebben gedaan om het tekort te reduceren. Van het college wordt verwacht de gemeenteraad zodanig transparant te informeren dat het voor de gemeenteraad mogelijk is haar controlerende taak uit te voeren.

In dat verlengde wordt van gemeenten verwacht dat de bestedingen in het kader van de Participatiewet rechtmatig worden uitgevoerd. Onrechtmatige bestedingen (fouten en onzekerheden) worden in mindering gebracht op de vangnetuitkering, indien deze vastgestelde grenzen te boven gaan.

Gemeenteraad

Het college verklaart maatregelen te hebben getroffen om het tekort te reduceren. De gemeenteraad wordt gevraagd om in te stemmen met de verklaring van het college. Met deze instemming bevestigt de gemeenteraad dat het college inzicht heeft gegeven in de maatregelen die zijn getroffen om het tekort te reduceren.

Een belangrijke veronderstelling bij het vangnet is dat gemeenteraad en college regelmatig in gesprek zijn over ontwikkelingen in het bijstandsvolume (bijv. middels kwartaalrapportages). Op dit niveau wordt inhoudelijk gesproken over maatregelen (beleid en uitvoering) om eventuele tekorten te reduceren.

Taak en rol Toetsingscommissie vangnet Participatiewet

Taak Toetsingscommissie vangnet Participatiewet

In het Besluit Participatiewet is de taak van de commissie als volgt omschreven: “De toetsingscommissie beoordeelt of een verzoek tot een vangnetuitkering is ingediend middels het formulier, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, en of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, en adviseert Onze Minister daar over.”

Rol Toetsingscommissie vangnet Participatiewet

Uit de in de wetgeving beschreven taak vloeit de hierna volgende rolbeschrijving voort.

De rol van de commissie kan worden onderscheiden in een beoordelende rol (onderdelen 1-3) en een signalerende rol (zie onderdeel 4).

Beoordelende rol:

1. De toetsingscommissie beoordeelt gemeentelijke aanvragen procedureel. De procedurele toetsing waarborgt dat de aanvragende gemeente daadwerkelijk een tekort had. Ook wordt gewaarborgd dat het college van de aanvragende gemeente heeft verklaard dat maatregelen zijn getroffen om het tekort te reduceren en dat de gemeenteraad heeft ingestemd met die verklaring. Met het vangnet worden aanvragende gemeenten gestimuleerd het tekort te reduceren, door het maken van een analyse, treffen van maatregelen en het monitoren van maatregelen. De toetsingscommissie kijkt of in de aanvraag een toelichting is gegeven op de verklaring van het college, waarbij antwoord wordt gegeven op de vragen uit het modelaanvraagformulier.

2. De toetsingscommissie beoordeelt aan de hand van de wet. In bijzondere gevallen kijkt de toetsingscommissie ook naar de ratio oftewel de geest van de wet, zoals beschreven in de Nota van Toelichting. Vangnetuitkeringen worden bekostigd uit het macrobudget van twee jaar later, het vangnet gaat dus uit van intergemeentelijke solidariteit. Bovenstaande vereist eerlijke, rechtvaardige en consistente beoordeling door de toetsingscommissie. De toetsingscommissie is onafhankelijk en beoordeelt alle gemeenten op dezelfde manier.

3. De toetsingscommissie zal de minister jaarlijks adviseren over de aanvragende gemeenten. Dit betekent dat de commissie: de beoordeling voorbereidt (beoordelingskader en intern referentiekader), interpretaties en keuzes maakt bij de beoordeling, een procedurele toets uitvoert en advies uitbrengt aan de minister.

Signalerende rol:

4. De toetsingscommissie signaleert ontwikkelingen van het vangnet en, in zoverre daar aanleiding toe is, rapporteert zij haar bevindingen hierover aan de minister. Daarbij gaat het om eventuele invoeringsproblemen, ervaringen met toekomstige wetgeving dan wel de toepassing van bestaande wetgeving en onvoorziene ontwikkelingen van het vangnet, draagvlak van het vangnet bij gemeenten en de werking van het vangnet. Het vangnet stimuleert gemeenten om van elkaar te leren en de toetsingscommissie signaleert in welke mate dat gebeurt.

Bij signalerende rol behoort ook de taak om te constateren in hoeverre sprake is van onevenwichtigheden in de werking van het systeem die kunnen leiden tot toename van het aantal gemeenten dat een beroep doet op de VU (denk aan toestroom migranten in het lopende jaar en/of effecten van de Corona-crisis).

De bevindingen van de toetsingscommissie kunnen door de minister worden betrokken bij het monitoren en evalueren van het vangnet. Daarmee levert de toetsingscommissie een bijdrage aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister.

Spelregels vangnet Participatiewet

De spelregels van het vangnet Participatiewet zijn allereerst vastgelegd in de Participatiewet, het Besluit Pw en de regeling Pw.

De afspraken die in de wetgeving zijn vastgelegd zijn opgenomen in het beoordelingskader vangnet Participatiewet en worden jaarlijks op de website van de commissie gepubliceerd (voorbeeld VU 2020):

<https://www.toetsingscommissievp.nl/vangnetuitkering-2020/beoordeling-en-advisering>

De werkwijze van de commissie is opgenomen onder organisatie op de website:

<https://www.toetsingscommissievp.nl/organisatie-en-contact/organisatie>

Op deze pagina zal ook de volledige tekst van de Governance worden opgenomen nadat deze definitief is.

Verantwoording

De toetsingscommissie legt verantwoording af aan VNG en het ministerie van SZW door het jaarlijks uitbrengen van haar jaarverslag. Het jaarverslag wordt jaarlijks besproken met VNG en SZW, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

De jaarverslagen worden eveneens jaarlijks op de website van de commissie gepubliceerd:

<https://www.toetsingscommissievp.nl/organisatie-en-contact/organisatie>

Overlegvormen

Vangnetoverleg

Het vangnetoverleg is het reguliere periodieke overleg over de ontwikkelingen en werking van het vangnet. Het vangnetoverleg bestaat uit de ambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, de VNG, Divosa en de toetsingscommissie.

Onderwerpen zijn vooral de voorbereiding van de beoordeling van een volgend vangnetjaar, waaronder het beoordelingskader, het aanvraagformulier. Daarnaast wordt gesproken over signalen en ervaringen van gemeenten en hoe deze kunnen worden beantwoord en kunnen worden opgelost.

Bestuurlijk Overleg SZW-VNG (BO)

Indien een voorstel uit het vangnetoverleg een bestuurlijke dekking of besluitvorming nodig heeft, wordt het voorstel geagendeerd in het bestuurlijk overleg tussen SZW en VNG.

9. Overzicht conclusies en aanbevelingen

Doel

De voorgaande hoofdstukken leiden tot conclusies en aanbevelingen op het gebied van wet- en regelgeving, doelen en randvoorwaarden, de uitvoeringstoets, de aard van het vangnet, de ontwikkelingen van de vangnetuitkering van 2020 en verder, en de governance.

Hieronder volgen de conclusies en aanbevelingen per hoofdstuk

A Schets van de ontwikkelingen van de vangnetuitkering (hfdst. 2)

Conclusie

De geschiedenis toont aan dat het vangnet zich steeds ontwikkeld heeft en samen met de partners de knelpunten en uitdagingen heeft opgelost. Daarmee is de basis gelegd voor een robuust en goedwerkend vangnet

B Wet en regelgeving (hfdst. 3):

Conclusie

De meeste aandachtspunten in de uitvoeringstoets m.b.t. de wet- en regelgeving zijn in de loop der jaren verwerkt. Daarmee is de wet- en regelgeving stabiel geworden voor een adequaat werkend vangnet

C Doelen/randvoorwaarden (hfdst. 4):

Conclusies

1. Uit vorenstaande blijkt dat hoofddoel en randvoorwaarden in belangrijke mate worden ingevuld.
2. Hier ook in de komende tijd verdere invulling aan gegeven moet blijven worden

Aanbevelingen

- Aanbeveling is om hoofddoel, randvoorwaarden en subdoelen mee te nemen met de evaluatie.
- Kijk of het nastreven van de subdoelen 1 en 2 geoptimaliseerd kan worden
- Onderzoek hoe tijdig gesignaleerd kan worden wanneer de randvoorwaarden dreigen te worden overschreden.

D Uitvoeringstoets (hfdst. 5):

Conclusies

- 1 De regiegroep heeft in het voornoemde vangnetoverleg tussen SZW, VNG Divosa en TC vorm gekregen. In dit overleg zijn de afgelopen vijf jaar de open einden aan de orde gekomen. En zoals blijkt uit het bovenstaande, zijn de open einden in belangrijke mate opgelost dan wel verder gebracht.
- 2 Bestuurlijke aandacht voor het vangnet heeft zich verder ontwikkeld naast het jaarlijkse overleg met de staatssecretaris n.a.v. het jaarverslag en de knelpunten is nu ook afgesproken jaarlijks overleg met de VNG vorm te geven
- 3 Samen met het platform van Divosa hebben bijeenkomsten met de gemeenten plaatsgevonden waarin gesignaleerde knelpunten met gemeenten zijn ingebracht en oplossingen zijn geformuleerd. Daarmee worden voldoende de gesignaleerde knelpunten aangepakt.

Aanbevelingen

- Voortzetting van de huidige werkwijze, waarbij het vangnetoverleg een regisserende rol heeft.

E Aard van het vangnet (hfdst. 6):

Conclusie

1. Het vorige vangnet bouwde op de directe controle (beoordeling) door de TC. (Het gaat dan bij het al of niet toekennen van een vangnetuitkering om de beoordeling van de inspanning van de gemeenten m.b.t. hun tekort).

In het nieuwe vangnet is de volle verantwoordelijkheid voor de inspanning van de gemeenten verschoven naar de gemeente zelf met daarbij een bijzondere rol voor de gemeenteraad.

De verantwoordelijkheid is daarmee ook verschoven van landelijk niveau naar lokaal niveau.

2. Als “tegenhanger” heeft zich nationaal op meta-niveau ook een ontwikkeling voorgedaan.

De signalerende rol van de TC (naast de procedurele beoordeling).

Het overleg van SZW (beleidsafdeling), VNG, Divosa en de TC krijgt steeds meer vorm.

Waarbij met name via de organisatorische mogelijkheden van Divosa er ook contacten zijn met individuele gemeenten.

Het secretariaat van de TC speelt hier een belangrijke ondersteunende rol. Dit wordt mede mogelijk gemaakt omdat het secretariaat van de TC de enige organisatie is waar mensen fulltime bezig zijn met het vangnet.

F Ontwikkelingen vangnetuitkering Pw 2020 en verder (hfdst. 7):

Zie overzicht Ontwikkelingen vangnetuitkering Pw 2020 en verder.

Conclusies

- Het zwaartepunt van de aandachtspunten ligt op de inrichting van het systeem en met name de meerjarige tekort-gemeenten en de rol van de gemeenteraad.
- Daarnaast wordt de aandacht vooral gevraagd voor het verder faciliteren van het systeem.

G Governance (hfdst. 8):

Conclusie

Met deze beschrijving zijn de organisch gegroeide verhoudingen in kaart gebracht voor nu en de toekomst. Hierover is overeenstemming tussen VNG, Divosa, SZW en TC (op ambtelijk niveau en wordt bestuurlijk gebruikt als basis voor de periodieke bijeenkomsten).

Slotconclusie

Alles overziend zijn de meeste punten uit de uitvoeringstoets gerealiseerd. Het vangnet is met al deze geschetste punten verder ontwikkeld en is daarmee stabiel en robuust geworden. De aandachtspunten voor de komende tijd zijn:

- Rol van de gemeenteraad
- Meerjarige tekorten en overschotten
- Samenhang met de arbeidsmarktregio
- Samenhang sociaal domein

Bijlage 1: Bronnen

Onder andere de volgende bronnen zijn gebruikt bij het opstellen van deze notitie en bevatten bovendien nog nadere informatie over de genoemde onderwerpen.

Het betreft de volgende notities:

Evaluatie MAU door inspectie

Ervaringen IAU en MAU (secretaraat TC)

Financieel stelsel (notitie PV)

Jaarverslagen 2008-2020