

Notitie Vangnetuitkering Participatiewet 2017 gemeente Dalfsen

Inleiding

Gemeenten ontvangen op grond van de Participatiewet budget voor bijstandsuitkering en loonkostensubsidies. Dit is het BUIG-budget: bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten. In beginsel moet dit budget voldoende zijn om de gemeentelijke uitkeringen te kunnen financieren. Als het budget ontoereikend is dient de gemeente in eerste aanleg het tekort uit eigen middelen financieren. Als het tekort meer is dan een bepaalde norm kan een aanvraag worden gedaan voor een aanvullende uitkering bij het ministerie van SZW. Dit is de vangnetuitkering.

In deze notitie zal worden ingegaan op de vangnetregeling. Begonnen wordt met een toelichting op deze regeling en de voorwaarden waar een aanvraag om deze uitkering moet voldoen. Vervolgens zal worden ingegaan op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor toekenning over 2017.

Vangnetregeling

Met ingang van 2015 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de zogeheten vangnetregeling voor de Participatiewet vastgesteld. Deze vangnetregeling biedt gemeenten financiële compensatie voor tekorten op het budget als bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet.

Om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering dient de gemeente aan een beperkt aantal voorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden gelden voor alle gemeenten, ongeacht de gemeentegrootte en ongeacht of de gemeente de wet zelfstandig of in samenwerking met andere gemeenten uitvoert. De onafhankelijke Toetsingscommissie vangnet Participatiewet beoordeelt of een verzoekende gemeente aan alle geldende procedurele en inhoudelijke voorwaarden voldoet, om vervolgens de minister van SZW te adviseren over de te nemen beslissing. De minister neemt in beginsel het advies van de commissie over.

De hoogte van de vangnetuitkering wordt berekend op basis van een eigenrisico-regime en getrapte vergoedingstreden.

Veranderingen in de vangnetregeling 2017 ten opzichte van 2015 en 2016

De omslag van een tijdelijk vangnet naar een definitief vangnet is één van de veranderingen ten opzichte van voorgaande jaren. Voor 2015 en 2016 was een integraal vangnet ingevoerd met een tijdelijk karakter, in afwachting van een definitief vangnet. Met ingang van 2017 is sprake van een definitief vangnet, bedoeld om grote tekorten op de gebundelde uitkering, bezien in meerjarig perspectief, trapsgewijs te compenseren.

Vanaf 2017 treedt het definitieve vangnet in werking met dien verstande dat in 2018 en 2019 nog een aantal wijzigingen wordt doorgevoerd (zoals hierboven vermeld). In dat opzicht kan gesteld worden dat het vangnet vanaf 2019 zijn definitieve vorm zal hebben. De veranderingen als gevolg van de omslag van een tijdelijke naar een definitieve vangnet zijn als volgt:

- Het definitieve vangnet kent een meerjarig perspectief: Anders dan het tijdelijk vangnet 2015-2016, kent het vangnet vanaf 2017 een meerjarig perspectief. Dit perspectief komt tot uiting in de referteperiode, dat wil zeggen de jaren die in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van het recht op vangnetuitkering. Voor 2017 is de referteperiode, bij wijze van overgangsrecht, vastgesteld op twee jaar (zijnde 2016 en 2017). Daarna (vanaf 2018) geldt een referteperiode van drie jaar (zijnde 2016, 2017 en 2018).
- De eigenrisicodrempel (eerste trede) blijft in 2017 en 2018 gelijk maar wordt vanaf 2019 blijvend verhoogd. Vanaf 2019 bedraagt de eigenrisicodrempel 7,5% in plaats van 5%. De grens voor de overgang van de tweede naar de derde vergoedingstrede blijft gehandhaafd op meer dan 12,5%.
- Evenals het geval was bij het tijdelijk vangnet, geldt ook voor het definitieve vangnet dat de mogelijke oorzaak van het tekort in beginsel niet van belang is voor het recht op vangnetuitkering.

Naast de overgang van een tijdelijke naar een definitieve vangnetregeling, zijn er inhoudelijke verschillen in de voorwaarden voor de vangnetuitkering 2016 en 2017. Jaarlijks worden de voorwaarden immers aangepast naar aanleiding van de ervaringen met de toepassing van het vangnet uit eerdere jaren. De wijzigingen van 2017 ten opzichte van 2016 zijn als volgt:

- Meerjarig tekort: in 2016 gold dat gemeenten rechthebbenden waren bij een tekort van meer dan 5%, hetzij een tekort dat meer bedraagt dan € 30,- per inwoner. Over 2017 geldt dat gemeenten rechthebbenden zijn bij een tekort van meer dan 5% én een tekort dat over 2016 en 2017 samen ook meer bedraagt dan 5% over het budget van 2017. De extra maatstaf van € 30,- per inwoner is komen te vervallen.
- Genomen maatregelen: over 2016 gold dat een proces van tekortreductie moest zijn ingezet in het tekortjaar. Over 2017 geldt dat er maatregelen genomen moeten zijn om het tekort te reduceren. Deze maatregelen moeten worden genomen vanaf het tekortjaar tot en met 15 augustus 2018.
- Interne en externe maatregelen: over 2016 gold dat externe maatregelen niet verplicht zijn. Over 2017 geldt dat, indien over 2015 en/of 2016 een vangnetuitkering is toegekend, zowel interne als externe maatregelen getroffen moeten worden.
- Rol gemeenteraad: over 2016 moest het college de gemeenteraad informeren over de globale analyse van het tekort en de maatregelen die genomen worden om het tekort te reduceren. Over 2017 geldt dat de raad via zijn instemming moet bevestigen dat de verklaring van het college juist is dat het college maatregelen heeft getroffen om het tekort te reduceren.

Voorwaarden voor de vangnetuitkering over 2017

Om over 2017 in aanmerking te komen voor de vangnetuitkering moet worden voldaan aan de volgende financiële en procedurele voorwaarden:

- a. Over 2017 moet sprake zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief over dat jaar toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- b. Over 2016 en 2017 moet sprake zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 5%, berekend over alleen de definitief over 2017 toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- c. Het college moet in 2018 tijdig een verzoek indienen volgens het daartoe vastgestelde model;
- d. Bij het indienen van het verzoek moet het college met instemming van de gemeenteraad verklaren dat het maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.
- e. Vanaf 2017 moet voor het eerst toepassing worden gegeven aan de bepaling dat het college bij een aanhoudend tekort – dat wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar meer dan één keer aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering – moet verklaren dat in samenspraak met de gemeenteraad (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn genomen om alsnog tot verdere tekortreductie te komen.

De voorwaarden om voor de vangnetuitkering over 2017 in aanmerking te komen zijn deels cijfermatig, deels procedureel en deels inhoudelijk van aard. In de navolgende paragrafen wordt nader ingegaan op de verschillende onderdelen en de wijze waarop de gemeente Dalfsen hieraan uitvoering kan geven.

Cijfermatige voorwaarden voor de vangnetuitkering 2017

De voorwaarden hiertoe zijn:

- a. Over 2017 moet sprake zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief over dat jaar toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- b. Over 2016 en 2017 moet sprake zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 5%, berekend over alleen de definitief over 2017 toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;

Uit de toelichting blijkt het volgende:

Om te bepalen of sprake is van een tekort dat waarvoor het vangnet bedoeld is, wordt enerzijds rekening gehouden met de definitief toegekende gebundelde uitkering en anderzijds met de in aanmerking komende netto gemeentelijke uitkeringslasten. De beoordeling of met betrekking tot het tekort over 2017 wordt voldaan aan de financiële vangneteis geschiedt als volgt:

- Eerst wordt beoordeeld of de in aanmerking komende netto lasten meer bedragen dan 105% van de definitief toegekende gebundelde uitkering. Indien dit niet het geval is, bestaat geen recht op vangnetuitkering.
- Wordt wel voldaan aan genoemde eis dan wordt vervolgens beoordeeld of over 2016 en 2017 samen sprake is van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief over 2017 toegekende gebundelde uitkering. Het begrip “gecumuleerd tekort” houdt in dat de feitelijke resultaten over 2016 en 2017 bij elkaar worden opgeteld.

Het is niet vereist dat in beide jaren sprake is van een tekort. Omdat sprake is van een dynamisch proces, kan het zijn dat wanneer een verzoek is afgewezen omdat niet is voldaan aan de eis met betrekking tot het gecumuleerde tekort, de betreffende gemeente bij een nieuw tekort wel in aanmerking komt voor een vangnetuitkering. Een afwijzing geldt voor maar één jaar.

De hoogte van de vangnetuitkering over 2017 wordt als volgt berekend:

- Trede 1: De eerste trede heeft betrekking op het tekort dat 5% of minder bedraagt van de definitief toegekende gebundelde uitkering.
Voor dit deel van het tekort wordt niet gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, zodat het eigen risico voor deze trede 100% bedraagt.
- De tweede trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief toegekende gebundelde uitkering, met een maximum van 12,5%.
Voor dit deel van het tekort wordt de helft gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, zodat het eigen risico voor deze trede 50% bedraagt.
- De derde trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 12,5% van de definitief toegekende gebundelde uitkering.
Voor dit deel van het tekort wordt volledig gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, zodat het eigen risico voor deze trede 0% bedraagt.

Toepassing voor de gemeente Dalfsen

De gemeente Dalfsen heeft sinds 2013 jaarlijks een tekort op het rijksbudget. Zoals in eerdere aanvragen bij de vangnetuitkering is vermeld, is een verklaring voor dit fenomeen eigenlijk niet te geven. Aan de hand van sociaal-economische, demografische en statistische factoren wordt voor elke gemeente min of meer voorspeld hoeveel een gemeente nodig heeft voor de bekostiging van de uitkeringen. Het verdeelmodel is ook zodanig ingewikkeld dat niet direct kan worden aangegeven waar de verdeelstoornis voor Dalfsen zit. Daar komt bij dat het model ook relatief is. Dat wil zeggen dat de hoogte van het rijksbudget afhankelijk is van de ontwikkeling van alle gemeenten in Nederland gezamenlijk. Afgezien van verklaringen die te maken hebben met het verdeelmodel, zijn inhoudelijk ook geen goede verklaringen voorhanden voor het (meerjarige) tekort van Dalfsen. Landelijk is op geen enkele manier aangetoond waarom de ene gemeente (structureel) een overschot heeft en een andere gemeente (structureel) een tekort. Gemeenten met een overschot doen bijvoorbeeld niet significant meer of minder aan re-integratie of handhaving dan gemeenten met een tekort.

In 2015 en 2016 is een beroep gedaan op het vangnet. Het tekort over 2016 bedroeg € 404.652,15. Het eigen risico bedroeg € 135.171,35. De aanvraag vangnetuitkering 2016 bedroeg in totaal € 201.894,80. Het besluit op de aanvraag vangnetuitkering 2016 is nog niet genomen.

Het tekort over 2017 is pas begin 2018 bekend. De verwachting is dat ook hier sprake is van een tekort dat –cijfermatig- in aanmerking komt voor het vangnet en een gecumuleerd tekort over 2016 en 2017.

Procedurele voorwaarden voor de vangnetuitkering 2017

De voorwaarden hiertoe zijn:

- c. Het college moet in 2018 tijdig een verzoek indienen volgens het daartoe vastgestelde model;
- d. Bij het indienen van het verzoek moet het college met instemming van de gemeenteraad verklaren dat het maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.

Uit de toelichting blijkt het volgende:

Het college dient uiterlijk op 15 augustus 2018 een verzoek in te dienen door middel van het door de minister vastgestelde format voor het aanvraagformulier.

De gemeenteraad moet, door middel van zijn instemming, de juistheid van deze verklaring van het college bevestigen. Aan deze constructie ligt de aanname ten grondslag dat de gemeenteraad alleen met de verklaring kan instemmen indien het college de door hem getroffen maatregelen met de gemeenteraad heeft gewisseld. Het “hoe en wanneer” is hierbij een zaak van de gemeente zelf. In de toelichting bij het Besluit Participatiewet is aangegeven dat het proces van tekortreductie nadrukkelijk een lokale verantwoordelijkheid is. Dit betekent dat:

- de inhoudelijke beoordeling van de maatregelen door het college geheel wordt overgelaten aan het lokale bestuur en dat de keuzen, in het licht van het verzoek tot vangnetuitkering, niet onderhevig zijn aan de instemming door de minister van SZW of van andere, aan de vangnetuitkering meebetalende gemeenten;

- de instemming van de gemeenteraad uitsluitend betrekking heeft op de juistheid van de verklaring;
- de instemming heeft geen betrekking op het inhoudelijk oordeel dat de gemeenteraad eventueel over de maatregelen van het college heeft uitgesproken.

Toepassing voor de gemeente Dalfsen:

Om de vangnetuitkering over 2017 aan te vragen, wordt het ingevulde aanvraagformulier tijdig, zijnde in het tweede kwartaal van 2018 ter besluitvorming aan het college en de gemeenteraad van de gemeente Dalfsen voorgelegd.

Inhoudelijke voorwaarden voor de vangnetuitkering 2017

De voorwaarden hiertoe zijn:

- e. Vanaf 2017 moet voor het eerst toepassing worden gegeven aan de bepaling dat het college bij een aanhoudend tekort – dat wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar meer dan één keer aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering – moet verklaren dat in samenspraak met de gemeenteraad (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn genomen om alsnog tot verdere tekortreductie te komen.

Uit de toelichting blijkt het volgende:

Een aanhoudend tekort wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar, waarin aan hem al een vangnetuitkering is verleend, nogmaals aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering. Het college dient te verklaren dat (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn getroffen om alsnog, danwel tot verdere tekortreductie te komen. Het is aan het lokale bestuur om te bepalen of verdere tekortreductie gerealiseerd wordt via de reeds getroffen maatregelen dan wel dat het nodig is om daarbovenop extra maatregelen te treffen. De toetsingscommissie toetst of een oorzaak van het tekort wordt genoemd, maar doet geen inhoudelijke toets op de genoemde oorzaak. Dat wil zeggen dat de commissie geen oordeel velt over de kwaliteit van de analyse, de maatregelen of de reductie van het tekort.

Indien maatregelen tot stand komen zonder inbreng van externen worden zij als intern aangemerkt. Indien maatregelen met een duidelijk herkenbare inbreng van externen (dus personen of organisaties buiten de eigen gemeente) tot stand komen worden ze als extern aangemerkt. Voorbeelden hiervan zijn consultatie of gebruik maken van goede voorbeelden van andere gemeenten, gebruik maken van een kennisgroep of leercirkel, gebruik maken van de signalen op basis van benchmarking en dergelijke. De maatregelen kunnen worden getroffen vanaf het moment dat het tekort bekend is of dat men vanuit een prognose het tekort ziet aankomen, tot uiterlijk voor de datum van inlevering van het verzoek (uiterlijk 15 augustus 2018).

Toepassing voor de gemeente Dalfsen:

De fluctuaties in de instroom zijn voornamelijk afhankelijk van externe factoren zoals economische of maatschappelijke ontwikkelingen. Bijvoorbeeld het aantal vergunninghouders dat in de gemeente moet worden gehuisvest of het aantal echtscheidingen. Ook overheidsbeleid kan van invloed zijn op de instroom. Bijvoorbeeld een kortere periode WW, het verhogen van de AOW-leeftijd of het afschaffen van de Wajong.

Het grootste deel van het uitkeringsbestand is afhankelijk van landelijke ontwikkelingen en van de regionale arbeidsmarkt. De landelijke overheid stelt de wettelijke kaders vast (het recht, de voorwaarden en de hoogte van de uitkeringen). Als eenmaal een uitkering is toegekend zal zo snel mogelijk moeten worden toegewerkt naar uitstroom. Dit kan door middel van het inzetten van re-integratie instrumenten en persoonlijke begeleiding. Daarnaast wordt ingezet op handhaving. Dit houdt in dat als niet aan de voorwaarden wordt voldaan om mee te werken aan re-integratie of om actief te zoeken naar betaald werk, een maatregel kan worden opgelegd.

In het derde kwartaal van 2016 is door het college het projectplan re-integratie vastgesteld. Dit plan is tevens informerend aan de gemeenteraad aangeboden. In het plan staan diverse maatregelen om de effectiviteit van re-integratie te vergroten. Aan de maatregelen wordt in 2017 uitvoering gegeven. Hiermee wordt in 2017 reeds uitvoering gegeven aan één van de voorwaarden voor de vangnetuitkering 2017.

De gesignaleerde tendens is dat de afstand tot de arbeidsmarkt in het bestand steeds groter wordt en dat er meer inspanningen nodig zijn om uitstroom naar werk te realiseren. De gemeente Dalfsen werkt samen met omliggende gemeenten in het Regionaal Werkbedrijf regio Zwolle. Speerpunten in regionaal verband zijn de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het transparant maken van de vraag van werkgevers en het aanbod van kandidaten (het werkzoekendebestand) en het harmoniseren van de werkgeversdienstverlening en de re-integratievoorzieningen.

Via de overleggen op bestuurlijk, management en ambtelijk niveau worden mogelijke maatregelen besproken en acties uitgevoerd om (het aanbod van) de kandidaten beter te laten aansluiten op de vraag van werkgevers. Hiermee wordt zowel in 2017 als in 2018 uitvoering gegeven aan één van de voorwaarden voor de vangnetuitkering 2017.

Daarnaast wordt in 2018 aan het college en de gemeenteraad een visie voorgelegd op de verwachte samenstelling van het uitkeringsbestand in relatie tot de afstand tot de arbeidsmarkt. Bij deze visie wordt een prognose gegeven van het profiel van de verwachte instroom in de komende jaren, de mogelijkheden tot uitstroom van deze groep en wat ervoor nodig is deze uitstroom te realiseren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van externe bronnen, zoals de rekentool verdeelmodel bijstandsbudgetten en de Divosa benchmark. Daarnaast worden externe partijen zoals de Participatieraad en de Raad van Advies van de Stichting Dalfsen Werkt bij de totstandkoming van het voorstel betrokken. Hiermee wordt in 2018 een verder vervolg gegeven aan maatregelen om te komen tot reductie van het tekort op het BUIG-budget.