

ECLI:NL:CRVB:2019:2017

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	01-07-2019
Datum publicatie	01-07-2019
Zaaknummer	16/3826 PW
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Exceptieve toetsing van regelgeving, budget gemeenten, verdeelmodel 2015. In geschil is de verdeling van het uitkeringsbudget voor 2015 voor gemeenten volgens een nieuw verdeelmodel, neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift. Geoordeeld wordt dat de bestuursrechter een algemeen verbindend voorschrift buiten toepassing kan laten (en het besluit waar de procedure over gaat vernietigen) als het voorschrift niet zorgvuldig is voorbereid of gebrekkig is gemotiveerd en de rechter om die reden dat voorschrift niet goed kan toetsen aan hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het nieuwe verdeelmodel bevat tekortkomingen die vooral de betrokken gemeente raakt, zodat het verdeelmodel in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten. Het bestuursorgaan wordt opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JWWB 2019/198 USZ 2019/242 met annotatie van Kaya, B.

Uitspraak

16/3826 PW, 16/3831 PW, 16/4264 PW, 16/4265 PW

Datum uitspraak: 1 juli 2019

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op de hoger beroepen tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 26 april 2016, 15/4151 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (staatssecretaris)

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (college)

PROCESVERLOOP

De staatssecretaris heeft hoger beroep ingesteld.

Namens het college heeft mr. F.A. Mulder, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift en nadere stukken ingezonden.

Partijen hebben desgevraagd een zienswijze ingezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft gevoegd met de zaken 16/3727 PW, 16/2532 PW, 16/6560 PW en 16/6561 PW plaatsgevonden op 15 november 2016. De staatssecretaris heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. R.E. van der Kamp, M.H. van Woerden MSc, mr. A. Moesker en ir. J. Vreugdenhil. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door J. Luichjenbroer,

J.J. Lourens en A.B. Vernooij, bijgestaan door mr. Mulder en mr. C.W. Oudenaarden, advocaat.

Het onderzoek ter zitting is geschorst.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingezonden.

Partijen hebben een reactie gegeven op vragen van de Raad.

Het onderzoek ter zitting is hervat op 21 maart 2017. De staatssecretaris heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Van der Kamp, mr. Moesker, ir. Vreugdenhil, mr. B. Knop, drs. J.W. Zevenbergen en drs. D.W. Ros-ter Haar. Verder was voor de staatssecretaris dr. D.C.G. Tempelman van SEO Economisch Onderzoek (SEO) aanwezig. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Mulder en mr. Oudenaarden. Voorts was voor het college dr. L.J.M. Aarts van Ape Public Economics B.V. (Ape) aanwezig.

Bij brief van 11 september 2017 heeft de Raad partijen meegedeeld dat de termijn voor het doen van een uitspraak met onbepaalde tijd wordt verlengd, in afwachting van een uitspraak van de grote kamer, waarin een conclusie is gevraagd aan staatsraad advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven over exceptieve toetsing van regelgeving.

De Raad heeft vervolgens het onderzoek heropend.

Het college heeft nadere stukken ingezonden.

De staatssecretaris heeft nadere stukken ingezonden.

Na de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal (22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557) hebben de staatssecretaris en het college hun zienswijze gegeven.

Partijen hebben te kennen gegeven geen gebruik te willen maken van hun recht ter zitting te worden gehoord, waarna het onderzoek is gesloten.

In de gevoegde zaken wordt heden afzonderlijk uitspraak gedaan.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

1.1. Bij besluit van 26 september 2014 heeft de staatssecretaris het college een voorlopig budget voor de gebundelde uitkering Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (gebundelde uitkering) over 2015 toegekend van 119.254.595,-. Voor de vaststelling van het budget heeft de staatssecretaris gebruik gemaakt van een nieuw verdeelmodel, ontwikkeld door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Dit

verdeelmodel is neergelegd in het Besluit Participatiewet (Besluit PW) van 26 september 2014, dat op 3 oktober 2014 is gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2014, nr. 344).

1.2. Bij besluit van 2 juli 2015 (bestreden besluit) heeft de staatssecretaris het bezwaar tegen het besluit van 26 september 2014 ongegrond verklaard.

1.3. Bij besluit van 27 november 2015, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 17 mei 2016, heeft de staatssecretaris het college op grond van artikel 71 van de Participatiewet (PW) een definitief budget voor de gebundelde uitkering over 2015 toegekend van 121.740.430,-, waarbij rekening is gehouden met de ontwikkeling in het macrobudget en met onjuistheden die waren geconstateerd bij de toepassing van het verdeelmodel.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en de staatssecretaris opgedragen binnen zes weken een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen, onder veroordeling van de staatssecretaris in de proceskosten. De rechtbank heeft geoordeeld dat artikel 9 van het Europees Handvest inzake de lokale autonomie (Handvest) geen grondslag biedt om de regelgeving met betrekking tot het verdeelmodel onverbindend te verklaren of buiten toepassing te laten, omdat geen sprake is van een ieder verbindende bepalingen in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Van strijd met artikel 108, derde lid, en artikel 187 van de Gemeentewet is geen sprake, nu de wetgever met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) en de PW is afgestapt van een declaratiesysteem waarbij de kosten volledig worden vergoed en heeft gekozen voor een systeem van budgetfinanciering. Het verdeelmodel is als zodanig niet in strijd met een hoger wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel. De keuze voor het verdeelmodel is zorgvuldig tot stand gekomen. Het verdeelmodel pakt ook in zijn algemeenheid niet evident onredelijk uit. De toepassing van het verdeelmodel werkt echter voor het college wel evident onredelijk uit en is in het geval van het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Uit rapporten van Ape, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en analyses van het SCP volgt dat de herverdeling van het macrobudget voor het college ongunstig uitwerkt. De uitkomst van het verdeelmodel is te onvoorspelbaar en het voor het college sterk negatieve herverdeeleffect was niet voorzienbaar. Met beleid kan het college hierop geen invloed uitoefenen. Dit heeft de staatssecretaris ter zitting erkend. De overgangsregeling voor de invoering van het model en de vangnetregeling vangen de negatieve herverdeeleffecten in onvoldoende mate op. Artikel 6 van het Besluit PW en het verdeelmodel, opgenomen in de bijlage bij het Besluit PW, moeten in het geval van het college buiten toepassing worden gelaten.

3. De staatssecretaris heeft zich in hoger beroep op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd, voor zover de rechtbank heeft geoordeeld dat de toepassing van het verdeelmodel in het geval van het college leidt tot evident onredelijke herverdeeleffecten.

4. Het college heeft zich in hoger beroep op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd, voor zover de rechtbank heeft geoordeeld dat het verdeelmodel als zodanig niet in strijd met een hoger wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel.

5. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

5.1. Op grond van artikel 69, eerste lid, van de WWB, zoals dat luidde ten tijde van het besluit van 26 september 2014, verstrekt Onze Minister jaarlijks ten laste van s Rijks kas aan het college een uitkering om het college van middelen te voorzien met het oog op het toekennen van:

a. algemene bijstand;

b. uitkeringen, als bedoeld in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, en voor de daarbij verschuldigde loonbelasting, premies volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 42 van de Zorgverzekeringswet.

Op grond van het tweede lid van dit artikel wordt het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering, bedoeld in het eerste lid, bij wet vastgesteld, waarbij uitgangspunt is dat dit bedrag voor het desbetreffende kalenderjaar toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten in verband met uitgaven als bedoeld in het eerste lid.

Op grond van het derde lid van dat artikel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld voor de verdeling van de uitkering, bedoeld in het eerste lid, onder de gemeenten en het verzamelen van gegevens noodzakelijk voor het vaststellen van deze verdeling.

Op grond van het vierde lid van dat artikel wordt de uitkering aan het college ten minste drie maanden voorafgaand aan het kalenderjaar waarop zij betrekking heeft door Onze Minister bekend gemaakt.

5.2. Op grond artikel 69, eerste lid, van de PW verstrekt Onze Minister jaarlijks ten laste van s Rijks kas aan het college een uitkering om het college van middelen te voorzien met het oog op:

a. het toekennen van algemene bijstand en van uitkeringen als bedoeld in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en voor de daarbij verschuldigde loonbelasting, premies volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 42 van de Zorgverzekeringswet;

b. de kosten van de loonkostensubsidies, die op grond van artikel 10d, worden verstrekt.

De leden twee tot en met vier van artikel 69 van de PW zijn gelijkloidend aan de leden twee tot en met vier van het tot 1 januari 2015 geldende artikel 69 van de WWB.

5.3. Op grond van artikel 71, eerste lid, van de PW wordt het totale bedrag, bedoeld in artikel 69, tweede lid, voor de uitkering, bedoeld in artikel 69, eerste lid, in het jaar waarop het bedrag betrekking heeft bij of krachtens de wet aangepast op basis van nieuwe ramingsgegevens.

Op grond van het tweede lid van dat artikel wordt, indien het totale bedrag wordt herzien, het bedrag waarmee de uitkering, bedoeld in artikel 69, eerste lid, wordt aangepast, binnen een periode van vier weken na de herziening door Onze Minister vastgesteld.

5.4. Op grond van artikel 74, eerste lid, van de PW kan Onze Minister op verzoek van een college een vangnetuitkering verlenen indien de verstrekte uitkering op grond van artikel 69 van de PW onvoldoende dekking biedt voor de netto lasten van het toekennen van algemene bijstand, loonkostensubsidies of uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de PW.

In artikel 10 van het Besluit PW zijn regels gesteld voor de berekening van de hoogte van de vangnetuitkering.

5.5. Op grond van artikel 6, eerste lid, van het Besluit PW, worden aan de hand van het verdeelmodel dat is opgenomen in de bijlage bij het Besluit PW vastgesteld de objectief bepaalde kosten voor algemene bijstand en uitkeringen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de PW, waaronder de algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en de kosten van de loonkostensubsidies, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de PW.

5.6. Op grond van artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet, voor zover hier van belang, kunnen regeling en bestuur van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan. Op grond van het derde lid, voor zover hier van belang, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan die gemeenten vergoed.

5.7.

Op grond van artikel 9, eerste lid, van het Handvest hebben de lokale autoriteiten binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

Omvang geding

- 6.1. Bij besluit van 17 mei 2016 heeft het college na bezwaar het budget definitief vastgesteld waarbij het budget, zoals dat bij het bestreden besluit is vastgesteld, is aangepast. Hierbij is niet alleen rekening gehouden met een wijziging van de relatieve verdeling van het macrobudget, maar heeft tevens een correctie plaatsgevonden in verband met bij de toepassing van het verdeelmodel geconstateerde onjuistheden. Aanleiding bestaat, zoals ter zitting met partijen besproken en waartegen desgevraagd geen bezwaren door partijen zijn geuit, om het besluit van 17 mei 2016, waarbij het budget definitief is vastgesteld, gezien de samenhang met het bestreden besluit en uit het oogpunt van proceseconomie en definitieve geschilbeslechting bij het geding te betrekken.
- 6.2. Bij besluit van 29 september 2016 heeft de staatssecretaris het college op grond van artikel 74, eerste lid, van de PW over het jaar 2015 een vangnetuitkering van 5.683.850,- toegekend. De Raad heeft het verzoek van het college om dit besluit op de voet van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of uit oogpunt van proceseconomie te betrekken bij de beoordeling van het geding afgewezen. Dit is geen besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb en ook anderszins is er geen aanleiding dit besluit mee te nemen. Dit besluit staat in een te ver verwijderd verband tot het bestreden besluit en het besluit van 17 mei 2016.

Bevoegdheid toepassing nieuwe verdeelmodel

- 7.1. Het college heeft aangevoerd dat de staatssecretaris niet bevoegd was het nieuwe verdeelmodel als bedoeld in artikel 6 van het Besluit PW en de bijlage bij het Besluit PW aan de besluitvorming ten grondslag te leggen, omdat het Besluit PW ten tijde van het besluit van 26 september 2014 nog niet in werking was getreden en ook nog niet was gepubliceerd. De staatssecretaris had volgens het college het budget moeten verdelen aan de hand van het op dat moment nog geldende verdeelmodel.
- 7.2. De verdeling van het budget is en was gebaseerd op een wet in formele zin. Vóór 1 januari 2015 was dit artikel 69 van de WWB. Vanaf 1 januari 2015 is dat artikel 69 van de PW. Ten tijde van het nemen van het besluit van 26 september 2014 bestond daarvoor een grondslag in artikel 69, eerste en vierde lid, van de WWB. De staatssecretaris was daarom bevoegd dit besluit te nemen. Dat de staatssecretaris in het besluit van 26 september 2014 ten onrechte het nagenoeg gelijklopende artikel 69 van de PW als grondslag heeft genoemd doet niet af aan deze bevoegdheid. Appellant is hierdoor niet benadeeld, zodat dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb kan worden gepasseerd. Het standpunt van het college dat het besluit van 26 september 2014 genomen is in strijd met het legaliteitsbeginsel, in die zin dat daarvoor geen wettelijke grondslag bestond, slaagt daarom niet.
- 7.3. De aan het college bij het besluit van 26 september 2014 verstrekte uitkering is gebaseerd op het Besluit PW. Dit besluit is vastgesteld op 26 september 2014 en is in werking getreden op 1 januari 2015. Deze algemene maatregel van bestuur vindt blijkens de considerans zijn grondslag in artikel 69, derde lid, van de WWB en heeft dus een wettelijke grondslag. Uit het systeem van de WWB en het Besluit WWB 2007, dat niet anders is dan het systeem van de PW en het Besluit PW, volgt dat de aanspraak op de gebundelde uitkering over het jaar 2015 moet worden beoordeeld naar de in dat jaar geldende wet- en regelgeving. Vanaf de aanvang van de verdeling van het budget aan de hand van een objectief verdeelmodel is het besluit, waarin de regels voor de berekening van de uitkering zijn neergelegd, steeds in werking getreden op 1 januari van het jaar waar de uitkering op ziet. Het standpunt van appellant dat bij de bekendmaking van de uitkering op grond van artikel 69, vierde lid,

van de WWB moet worden uitgegaan van de dan geldende wet- en regelgeving, dat wil zeggen het Besluit WWB 2007, is gelet hierop niet juist. Ook de bewoordingen van

artikel 69, vierde lid, van de WWB duiden daar niet op, aangezien het slechts gaat om de bekendmaking van de uitkering in het kalenderjaar dat volgt. Dat de besluitwetgever ook toepassing van het nieuwe verdeelmodel voor het jaar 2015 heeft beoogd, blijkt uit de overgangsregeling in artikel 8a van het Besluit PW voor de jaren 2015-2017. Uit het voorgaande volgt dat de staatssecretaris de uitkering over het jaar 2015 mocht verdelen aan de hand van het Besluit PW, zoals dat op 26 september 2014 is vastgesteld en met als datum van inwerkingtreding 1 januari 2015.

- 7.4. Het college kan echter worden gevolgd in zijn standpunt dat ten tijde van het besluit van 26 september 2014 het Besluit PW, waarin het nieuwe verdeelmodel is neergelegd, nog niet kenbaar was. Het Besluit PW is op dezelfde datum vastgesteld, maar later, op 3 oktober 2014, gepubliceerd. Dit leidt tot een gebrek in de motivering van het besluit van 26 september 2014. Dit gebrek is in het bestreden besluit hersteld, omdat het Besluit PW op het moment waarop het bestreden besluit is genomen wel was gepubliceerd.

Hoger beroep college

- 8.1. Het hoger beroep van het college bevat de meest verstrekkende gronden, zodat de Raad deze als eerste zal beoordelen.
- 8.2. Het college heeft zich - kort samengevat - op het standpunt gesteld dat het verdeelmodel als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Besluit PW als zodanig in strijd is met artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 9 van het Handvest of met een algemeen rechtsbeginsel, en daarom onverbindend moet worden verklaard.

Vergoeding kosten uitvoering bijstandstaak; budgetbekostiging

- 8.3. Bij de Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ (Wfa) is het budget voor onder andere de uitvoering van de bijstand voor het eerst aan de hand van een objectief verdeelmodel verdeeld. Daarbij was het uitgangspunt dat de verdeelsystematiek zodanig moest werken dat gemeenten die hun uitkeringsbeleid effectief uitvoeren beloond zouden worden en gemeenten die beneden het gemiddelde presteren zouden worden gestimuleerd om het beter te gaan doen. De verdeling moest zodanig geschieden dat de gemeenten voldoende middelen zouden krijgen om aan hun verplichtingen jegens bijstandsgerechtigden te kunnen voldoen (Kamerstukken II 1999-2000, 27 081, nr. 3, blz. 10).
- 8.4. Vervolgens is de budgetbekostiging neergelegd in de WWB en het Besluit WWB. Hierbij golden dezelfde uitgangspunten (Kamerstukken II 2002/2003, 28870, nr. 3, blz. 16). Ook onder de WWB werd een systeem beoogd waarbij de conjuncturele risico's bij het Rijk liggen en de risico's van het door de gemeenten gevoerde beleid bij gemeenten (idem, blz. 30). Blijkens de nota van toelichting bij het Besluit WWB (Besluit van 10 oktober 2003 houdende regels ter uitvoering van de Wet werk en bijstand, Staatsblad 2003, 387, blz. 8) was het de bedoeling dat gemeenten middelen zouden ontvangen voor de bekostiging van uitkeringen op grond van een set objectieve, niet of slechts in beperkte mate door gemeenten te beïnvloeden kenmerken. Uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wet werken naar vermogen (Kamerstukken II 2011-2012, 33 161, nr. 3, blz. 44 e.v.) volgt dat bij de invoering van de PW de financieringssystematiek hetzelfde is gebleven. In artikel 69 van de PW is het uitgangspunt neergelegd dat de ten laste van s Rijks kas aan het college verstrekte uitkering om het college van middelen te voorzien met het oog op het toekennen van algemene bijstand voor het desbetreffende kalenderjaar toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten.
- 8.5. Uit 8.4 kan worden afgeleid dat de wetgever, ook met de verdeling volgens het verdeelmodel onder de PW, heeft beoogd dat de uitkering van het Rijk aan gemeenten voor uitvoering van de bijstandstaak die kosten dekt die niet door beleid en uitvoering te vermijden zijn (niet-vermijdbare kosten). In

essentie is de PW hiermee in overeenstemming met artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 9 van het Handvest, waarop het college een beroep heeft gedaan ter onderbouwing van de stelling dat het Rijk gemeenten een kostendekkend budget moet toekennen voor uitvoering van de bijstandstaak. Of de PW een *lex specialis* is ten opzichte van artikel 108 van de Gemeentewet behoeft daarom geen bespreking. Dit geldt ook voor de vraag of het Handvest rechtstreekse werking heeft. Van strijd met een hoger wettelijk voorschrift is geen sprake.

Het nieuwe verdeelmodel, toetsing van het Besluit PW

8.6.1. Vervolgens staat ter beoordeling of het verdeelmodel zoals neergelegd in artikel 6 van het Besluit PW en de bijbehorende bijlage in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel, zoals het college heeft aangevoerd. Nu het college zich heeft aangesloten bij de gronden van het college Den Haag in de zaak 16/3727, dat het besluit PW in strijd is met hoger recht, zal de Raad ook in deze uitspraak hierop ingaan. Het Besluit PW is een algemeen verbindend voorschrift. Het betoog van het college in hoger beroep gaat over de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften en de mate van indringendheid van die toetsing. Hierop wordt uitvoerig ingegaan in de conclusie van staatsraad-advocaat-generaal Widdershoven van 22 december 2017, (conclusie).

Algemeen verbindende voorschriften, die geen wet in formele zin zijn, kunnen worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. Daarnaast komt in de rechtspraak van de Raad, bijvoorbeeld in de uitspraak van 19 mei 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD2441, tot uitdrukking dat aan de inhoud of de wijze van totstandkoming van een algemeen verbindend voorschrift zodanig ernstige gebreken kunnen kleven dat dit voorschrift om die reden niet als grondslag kan dienen voor daarop in concrete gevallen te baseren beslissingen. Dit betekent dat aan de rechter de bevoegdheid toekomt te bezien of het betreffende algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het in geding betrokken besluit. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer. De intensiteit van die beoordeling is afhankelijk van onder meer de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft, gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen. Die beoordeling kan materieel terughoudend zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt. In dat laatste geval heeft de rechter niet de taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Wat betreft de in acht te nemen belangen en de weging van die belangen geldt dat de beoordeling daarvan intensiever kan zijn naarmate het algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbende(n) en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn.

8.6.2. Bij de toetsing van de wijze waarop aan de beslissingsruimte inhoud is gegeven kunnen het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Awb) en het ongeschreven beginsel van een deugdelijke motivering een rol spelen. Anders dan de conclusie (zie 8.5 van de conclusie) is de Raad van oordeel, dat enkele strijd met de hiervoor genoemde formele beginselen niet kan leiden tot het onverbindend verklaren van een algemeen verbindend voorschrift. Dat laat onverlet dat, indien als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding door de rechter niet kan worden beoordeeld of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dit ertoe kan leiden dat de bestuursrechter een algemeen verbindend voorschrift buiten toepassing laat en een daarop berustend uitvoeringsbesluit om die reden vernietigt. Als het vaststellende orgaan bij het voorbereiden en nemen van een algemeen verbindend voorschrift de negatieve gevolgen daarvan voor een bepaalde groep uitdrukkelijk heeft betrokken en de afweging deugdelijk heeft gemotiveerd, voldoet deze keuze aan het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel en beperkt de toetsing door de bestuursrechter zich tot de vraag of de regeling in strijd is met het beginsel van een niet-onevenredige belangenafweging.

- 8.7. Het college heeft betoogd dat een terughoudende toets niet op zijn plaats is, nu er voor de staatssecretaris geen ruimte is voor een eigen (politieke) afweging. Onder verwijzing naar de conclusie betekent dit volgens het college dat de rechterlijke toetsing indringender is.
- 8.8. De staatssecretaris heeft in reactie hierop naar voren gebracht dat de bestuurlijk en politieke keuze voor het model, waarbij de objectief bepaalde kosten voor algemene bijstand het uitgangspunt vormen, vooraf is gegaan aan de keuze van het type model, waarvoor verschillende rechtmatige vormen te bedenken zijn. Bij de keuze van het type model en de technische invulling daarvan beschikt de regelgever over een ruime beslissingsruimte. Daarbij is tevens gewezen op de omstandigheid, althans zo begrijpt de Raad het standpunt van de staatssecretaris, dat de keuze voor het verdeelmodel niet ingrijpt in het leven van de burgers. Onder verwijzing naar de conclusie betekent dit dat daarbij een terughoudende toets past.
- 8.9. Voor de intensiteit van de in 8.6.1 en 8.6.2 bedoelde toetsing in de onderhavige zaak acht de Raad onder meer de uitdrukkelijke keuze die de wetgever in formele zin heeft gemaakt voor budgetbesteding, de wijze waarop het verdeelmodel tot stand is gekomen en de complexiteit van het model van belang. Wat betreft de keuze voor budgetbesteding en de wijze waarop de wetgever dit vorm heeft willen geven, wordt verwezen naar 8.4 en 8.5. Uitgaande van die keuze en de complexiteit van het instrument verdeelmodel heeft de staatssecretaris, anders dan het college stelt, een ruime beslissingsruimte bij de keuze voor een bepaald verdeelmodel en de technische invulling daarvan. Wel zal aan de toets uit 8.6.1 en 8.6.2 moeten worden voldaan. Hiervan uitgaande is van belang dat aan de keuze van het vanaf 2015 toe te passen verdeelmodel, neergelegd in het Besluit PW, uitgebreid onderzoek is voorafgegaan, zoals de staatssecretaris heeft toegelicht in zijn brief van 15 mei 2014 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/2014, 30 545, nr. 137). Hierbij heeft de staatssecretaris advies ingewonnen van onafhankelijke deskundigen, die verschillende modellen hebben beoordeeld op door de staatssecretaris geformuleerde criteria. Verder kan niet worden gezegd dat het aan parlementaire controle heeft ontbroken bij de totstandkoming van het nieuwe verdeelmodel. Zoals het college ook heeft opgemerkt, heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer steeds geïnformeerd over de ontwikkeling daarvan. Zie bijvoorbeeld de genoemde brief van 15 mei 2014 over de keuze voor het SCP-model (Kamerstukken II 2013/2014, 30 545, nr. 137) en de brief van 29 september 2014 (Kamerstukken II 2014/2015, nr. 140). Het verdeelmodel is onderwerp geweest van overleggen in de kamer (Kamerstukken II 2013/2014, 30 545, nr. 138) en hierover zijn moties ingediend (Kamerstukken II 2014/2015, 30 545, nr. 144 en Kamerstukken II 2014/2015, 30 545, nr. 147). Verder is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten betrokken geweest bij de (door)ontwikkeling van het verdeelmodel, zie bijvoorbeeld het verslag van een schriftelijk overleg vastgesteld op 26 juni 2014, Kamerstukken II 2013/2014, 30 545, nr. 138.
- 8.10. Het SCP-model houdt kort gezegd in dat aan de hand van specifieke kenmerken van een gemeente voor die gemeente de kans op bijstand voor alle huishoudens binnen die gemeente wordt bepaald. De staatssecretaris heeft in de brief van 15 mei 2014 toegelicht dat dit model volgens de experts de meest zuivere benadering biedt van de noodzakelijke bijstandskosten die een gemeente moet maken, gegeven de specifieke omstandigheden van die gemeente, zoals de samenstelling van de bevolking en de lokale arbeidsmarkt.
- 8.11. Herverdeeeffecten, dat wil zeggen een verschil tussen het aandeel in de modeluitkomst en het aandeel in de werkelijke uitgaven in het betreffende jaar van een gemeente als percentage van het aandeel in de werkelijke uitgaven, zijn bij invoering van het nieuwe verdeelmodel voorzien en beoogd (zie de genoemde brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 15 mei 2014, blz. 7-8). De staatssecretaris heeft hierbij opgemerkt dat hoewel in de verdeling tussen gemeenten het multiniveaumodel aan de voorkant tot herverdeeeffecten zal leiden, hij verwachtte dat in dit model de saldi op het inkomensdeel goed zullen aansluiten bij de prestaties van gemeenten (tekort bij slecht beleid en overschot bij goed beleid). Hierdoor zullen gemeenten die goed beleid voeren of die de uitvoering significant hebben verbeterd daarvan de financiële effecten zien.

- 8.12. Om de herverdeeleffecten die gepaard gaan met de overgang naar het nieuwe model te beperken en de financiële gevolgen voor gemeenten beheersbaar te houden, heeft de staatssecretaris bij invoering van het nieuwe verdeelmodel voorzien in een overgangsregeling (zie de genoemde brief van 15 mei 2014, blz. 7), neergelegd in artikel 8a van het Besluit PW. Deze overgangsregeling houdt, voor zover hier van belang, in dat de gemeentelijke budgetten in 2015 en 2016 voor 50% op basis van het nieuwe model worden vastgesteld en voor 50% op basis van de uitgaven in het verleden. Eveneens vanuit het oogpunt van financiële beheersbaarheid is in artikel 74 van de PW een vangnetuitkering opgenomen. De voorwaarden voor verlening van het vangnet zijn neergelegd in artikel 10 van het Besluit PW, zoals dat per 3 december 2015 is gewijzigd met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015. Voor het vangnet geldt een eigen risico van 5% van het toegekende budget, met daarboven een getrapte vergoedingsschaal. Dit komt neer op een eigen risico van maximaal 7,5% van de definitief toegekende uitkering. Anders dan het college heeft betoogd doet een beperkt eigen risico in het kader van de vangnetregeling niet af aan het uitgangspunt dat de uitkering van het Rijk aan gemeenten voor uitvoering van de bijstandstaak die kosten dekt die niet door beleid en uitvoering te vermijden zijn.
- 8.13. Beoogd is een verdeelmodel dat een zo goed mogelijke verdeling van de beschikbare middelen bewerkstelligt. Zoals de staatssecretaris heeft aangevoerd en niet is bestreden door het college, zijn deskundigen het erover eens dat het gehanteerde verdeelmodel hiervoor het meest geschikt is. De Raad is dan ook van oordeel dat de in het verdeelmodel neergelegde verdeelmaatstaven, zoals neergelegd in de in artikel 6, eerste lid van het Besluit PW bedoelde bijlage, als zodanig de toetsing aan de in 8.6.1 en 8.6.2 bedoelde maatstaf kan doorstaan. Er bestaat dan ook geen aanleiding aan het verdeelmodel van artikel 6, eerste lid, van Besluit PW en de daarin neergelegde verdeelmaatstaven, als zodanig verbindende kracht te ontzeggen. In zoverre wordt het oordeel van de rechtbank onderschreven dat het model als zodanig niet in zijn algemeenheid in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.
- 8.14. Uit 8.3 tot en met 8.13 volgt dat het hoger beroep van het college niet slaagt, zodat de aangevallen uitspraak in zoverre moet worden bevestigd.

Hoger beroep staatssecretaris

- 9.1. De staatssecretaris betwist het oordeel van de rechtbank dat de toepassing van het verdeelmodel in het geval van het college evident onredelijk uitpakt en dat artikel 6 van het Besluit PW en het verdeelmodel opgenomen in de bijlage bij dat besluit buiten toepassing moeten worden gelaten wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.
- 9.2. Dat, zoals in 8.13 is overwogen, aan het gehanteerde verdeelmodel en de daarin neergelegde maatstaven als zodanig geen verbindende kracht kan worden ontzegd vanwege de daarin gemaakte keuzen, betekent niet dat de bestuursrechter onder omstandigheden niet tot het oordeel zou kunnen komen dat het bestuursorgaan dat met de toepassing van het verdeelmodel is belast, om andere redenen gehouden was om het algemeen verbindend voorschrift, waarin het verdeelmodel is neergelegd, buiten toepassing te laten.
- 9.3. Bij de verdeling van het macrobudget 2015 op basis van het SCP-model is een aantal grotere gemeenten geconfronteerd met forse verschillen tussen het toegekende budget en de werkelijke uitgaven in dat jaar (herverdeeleffecten), zoals de Raad voor de financiële verhoudingen (Rvf) ook heeft geconstateerd in zijn advies van 16 juli 2015 (blz. 6). Niet alleen bleek de hen toegekende uitkering substantieel lager dan het voorgaande jaar, ook de daadwerkelijke (netto) lasten over 2015 waren aanzienlijk hoger dan de toegekende uitkering. Concreet werd het college voor het jaar 2015 geconfronteerd met een daadwerkelijk (netto) tekort van 14.814.382,-. Na aftrek van de aan het college bij besluit van 29 september 2016 toegekende vangnetuitkering van 5.683.850,-, resteert een

tekort van 9.130.532,-, dat voor rekening van het college blijft.

- 9.4. Niet in geschil is dat met de invoering van het nieuwe verdeelmodel herverdeeleeffecten zijn voorzien en beoogd. Beter dan het oude model zou het nieuwe verdeelmodel objectief, dus onafhankelijk van gemeentelijk beleid, de meest zuivere benadering bieden van de noodzakelijke bijstandskosten die een gemeente moet maken.
- 9.5. De staatssecretaris heeft gesteld dat geen model perfect is en dat het verdeelmodel jaar op jaar wordt verbeterd. De Raad stelt vast dat ten behoeve van de verdeling van het macrobudget voor 2016 in het verdeelmodel een aantal verbeteringen is doorgevoerd. De Rfv heeft in zijn advies aan de staatssecretaris van 16 juli 2015 geconstateerd dat de voorgestelde aanpassingen weliswaar een verbetering van het verdeelmodel 2015 betekenen, maar dat tegelijkertijd een aantal belangrijke problemen in de toepassing van de methodiek als verdeelmodel nog niet is opgelost, wat aantoonbaar gevolgen heeft voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten. Het model 2016 levert zelfs een slechtere aansluiting op de bijstandsuitgaven voor een groep gemeenten die op een aantal kenmerken (bevolkingssamenstelling, centrumfunctie, stapeling problematiek, welvarende bevolking) sterk afwijken van het Nederlands gemiddelde dan het model 2015. Voor een aantal gemeenten die in het model 2015 al afweken, lijken de verschillen nu juist veel groter geworden. De Rfv merkt hierover op pagina 3 en pagina 4 van zijn advies op: "Deze afwijkingen zijn het grootst voor gemeenten met een grote centrumfunctie waar een cumulatie van problematiek optreedt (aan de minkant) en voor de oude groeikernen waar veel echtparen met lage bijstandskans wonen (aan de pluskant). Dit effect wordt verstrekt bij een aantal grotere gemeenten met relatief hoge bijstandsuitgaven, die onvoldoende worden gereproduceerd door het model. Het is niet aannemelijk dat dit alleen maar door het beleid van deze gemeenten veroorzaakt wordt. Deze afwijking betreft immers een collectief effect: het treedt op voor bijna alle gemeenten met hetzelfde kenmerk. Deze effecten worden in ieder geval gedeeltelijk verklaard door ontbrekende objectieve factoren in het model en een tendens naar het gemiddelde van het herwegingsalgoritme."
- 9.6. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak terecht groot belang gehecht aan wat de Rfv in dit advies over het verdeelmodel heeft gezegd. De staatssecretaris heeft aangevoerd dat dit advies niet ziet op het verdeelmodel 2015. Dat betekent echter niet dat de door de Rfv geconstateerde problemen bij de toepassing van het verdeelmodel voor 2016 niet ook golden voor het verdeelmodel 2015. Met name het ontbreken van de factor centrumfunctie in het verdeelmodel en het gebruik van enquêtedata (en het daarbij noodzakelijke herwegingsalgoritme) in plaats van integrale data lijken in 2015 problemen te veroorzaken voor gemeenten met relatief hoge bijstandsuitgaven, zoals Utrecht. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat het SCP in 2015 heeft onderzocht of de factor centrumfunctie in het model werd gemist (Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015, Kamerstukken II 2014/2015 30 545, nr. 162), maar dat dit niet het geval was. Dat doet echter niet af aan de constatering dat juist gemeenten met een grote centrumfunctie in 2015 zijn geconfronteerd met grote negatieve herverdeeleeffecten. De staatssecretaris heeft ter zitting ook bevestigd dat er -bij nader inzien - indicaties zijn dat een probleem bestaat voor gemeenten met een centrumfunctie. Dit heeft aanleiding gegeven tot nader verdiepend onderzoek naar deze factor, dat in 2017 is uitgevoerd. Het is dan ook aannemelijk dat het verdeelmodel 2015 voor gemeenten met een grote centrumfunctie nadelig heeft uitgewerkt, zonder dat dit was te wijten aan gemeentelijk beleid. De staatssecretaris heeft onvoldoende zorgvuldig onderzocht hoe het verdeelmodel 2015 zou uitpakken voor gemeenten met een grote centrumfunctie, zoals Utrecht.
- 9.7. Ook het gebruik van enquêtegegevens in plaats van integrale data lijkt een belangrijke oorzaak te zijn voor het ontstaan van grote negatieve herverdeeleeffecten voor een aantal grotere gemeenten, en specifiek voor de gemeente Utrecht. Zowel in 2015 als in 2016 is gebruik gemaakt van een representatieve steekproef uit de Enquête Beroepsbevolking van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De Rfv heeft in zijn advies van 16 juli 2015 opgemerkt dat door het gebruik van enquêtedata sprake is van onderregistratie van bepaalde groepen (blz. 2) Ook heeft de Rfv

geconstateerd dat het herwegingsalgoritme dat deze steekproef herweegt naar alle gemeentelijke populaties, onbedoeld tendert naar het Nederlands gemiddelde. Dit levert problemen op voor gemeenten waarvan de populatie sterk afwijkt van het Nederlands gemiddelde. Zo werd voor de gemeente Utrecht voor 2015 en 2016 het verwachte aantal huishoudens in de bijstand veel lager geschat dan het daadwerkelijke aantal huishoudens in de bijstand. Bij de toekenning van de uitkeringen voor 2017 is wel gebruik gemaakt van integrale data, wat voor de gemeente Utrecht heeft geresulteerd in een veel betere benadering van het aantal huishoudens in de bijstand.

- 9.8. De staatssecretaris heeft niet betwist dat negatieve herverdeeleeffecten als gevolg van de centrumfunctie van gemeenten en het negatieve effect van het gebruik van enquêtegegevens voor gemeenten met een sterk van het Nederlands gemiddelde afwijkende populatie niet beïnvloedbaar zijn met gemeentelijk beleid. Onduidelijk is voorts welk deel van het negatieve herverdeeleeffect kan worden toegerekend aan onvolkomenheden in het verdeelmodel. Dat roept de vraag op in hoeverre de negatieve herverdeeleeffecten voor rekening en risico van de betreffende gemeenten, in het onderhavige geval de gemeente Utrecht, moeten blijven.
- 9.9. De staatssecretaris heeft aangevoerd dat de voor 2015 geldende overgangs- en vangnetregeling voldoet om de voor een aantal gemeenten geldende forse negatieve herverdeeleeffecten op te vangen en dat de in de vangnetregeling opgenomen eigen risicodrempel van maximaal 7,5% van de definitief toegekende uitkering aanvaardbaar is. Het bestaan van een overgangs- en vangnetregeling rechtvaardigt echter niet zonder meer dat herverdeeleeffecten als gevolg van onvolkomenheden in het model voor rekening en risico van de betreffende gemeenten moeten blijven. Van belang hierbij is in hoeverre deze negatieve herverdeeleeffecten voorzienbaar waren en in de toekomst zullen zijn, zodat gemeenten maatregelen kunnen treffen om tekorten op te vangen en indien mogelijk beleid kunnen ontwikkelen om deze tekorten te voorkomen.
- 9.10. De staatssecretaris heeft aangevoerd dat medio 2012 een proces is gestart om tot een nieuw verdeelmodel te komen en dat het gemeenten bekend was dat de invoering van het nieuwe model tot herverdeeleeffecten zou leiden. Het college werd echter pas bij de bekendmaking van het besluit van 26 september 2014 geconfronteerd met een meer dan 10% lager budget. Uit verschillende aan deze besluitvorming voorafgaande analyses, waaronder die van het SCP in het eindrapport "Verdelen op niveaus" van mei 2014, blijkt dat het college waarschijnlijk kon rekenen op een budget dat circa 4% lager zou zijn. Nu het college pas bij het besluit van 26 september 2014 bekend werd met een veel lager budget, was de termijn te kort om gelden te reserveren of beleidsmaatregelen te nemen om dit tekort voor 2015 op te vangen. Verder is van belang dat het verdeelmodel voor de gemeente Utrecht grote fluctuaties laat zien in het aantal huishoudens dat kans op bijstand maakt. Zo voorspelde het model voor 2015 7.175 en voor 2016 6.163 huishoudens in de bijstand, terwijl het daadwerkelijk aantal huishoudens in de bijstand in Utrecht voor beide jaren ruim 10.000 bedroeg. Voor 2017 voorspelde het model 9.325 huishoudens in de bijstand, wat veel dichterbij het daadwerkelijke aantal ligt. Het voorspelde aantal huishoudens in de bijstand fluctueert dus van jaar op jaar, waarbij onduidelijk is waardoor deze fluctuatie wordt veroorzaakt, zodat het college hierop geen beleid kan voeren.
- 9.11. Uit 9.3 tot en met 9.10 volgt dat het college door de toepassing van het nieuwe verdeelmodel in 2015 significant is benadeeld ten opzichte van andere gemeenten en dat deze benadeling voor het college ook niet voorzienbaar was. Evenals de rechtbank is de Raad van oordeel dat toepassing van het verdeelmodel in 2015 in het geval van het college in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en rechtzekerheidsbeginsel. Daaruit volgt dat het tekort dat resteert als gevolg van de eigen risicodrempel van 7,5% niet volledig voor rekening van het college zou moeten komen. De rechtbank heeft dan ook terecht artikel 6 van het Besluit PW en het verdeelmodel opgenomen in de bijlage bij dat besluit in het geval van het college voor 2015 buiten toepassing gelaten.

Conclusie

10.1. Uit 9.11 volgt dat ook het hoger beroep van de staatssecretaris niet slaagt. Net als de rechtbank, kan de Raad op dit moment niet tot finale geschilbeslechting komen omdat daarvoor de juiste gegevens ontbreken en nader onderzoek nodig is. De Raad merkt hierbij op dat uit de door het college overgelegde rapporten van Ape niet zonder meer is op te maken tot welk budgettaire nadeel tekortkomingen in het verdeelmodel voor de gemeente Utrecht hebben geleid. De Raad acht het gelet op de kanttekeningen van de staatssecretaris bij de berekeningen van Ape niet aangewezen zonder meer van de berekeningen van Ape uit te gaan en zal daarom ook niet de staatssecretaris opdragen dat te doen. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. Hieruit volgt ook dat het beroep tegen het besluit van 17 mei 2016 gegrond wordt verklaard en dat dit besluit wordt vernietigd. De staatssecretaris dient een nieuw besluit op bezwaar over het definitief budget voor 2015 te nemen. De Raad geeft partijen in overweging om via een schatting tot op een oplossing te komen.

10.2. Met het oog op een voortvarende afdoening van het geschil bestaat aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de door de staatssecretaris te nemen nieuwe beslissingen op de bezwaren slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld.

10.3. Aanleiding bestaat om de staatssecretaris te veroordelen in de proceskosten van het college. Deze kosten worden begroot op 3.072,- in hoger beroep (1 punt voor het verweerschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, 0,5 punt voor schriftelijke inlichtingen, 0,5 punt voor nadere zitting, 512,- per punt, wegingsfactor zeer zwaar) voor verleende rechtsbijstand. De gedeclareerde kosten voor de door appellant geraadpleegde deskundige in hoger beroep zijn naar het oordeel van de Raad aan te merken als redelijkerwijs gemaakte kosten en komen voor een totaal van 30 uren tegen het maximum uurtarief van 121,95 genoemd in artikel 6 van het Besluit tarieven in strafzaken 2003 voor vergoeding in aanmerking tot een totaalbedrag van 3.658,50 (exclusief BTW).

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- bevestigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 17 mei 2016 gegrond, vernietigt dit besluit en draagt de staatssecretaris op een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen over het definitief budget voor 2015 met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat beroep tegen de nieuw te nemen beslissing op bezwaar en dit besluit slechts bij de Raad kan worden ingesteld;
- veroordeelt de staatssecretaris in de kosten van het college tot een bedrag van in totaal 6.730,50,-;

Deze uitspraak is gedaan door A.B.J. van der Ham als voorzitter en P.W. van Straalen en J.T.H. Zimmerman als leden, in tegenwoordigheid van J. Smolders als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 1 juli 2019.

(getekend) A.B.J. van der Ham

(getekend) J. Smolders