

---

## 363

### **Besluit van 25 september 2020 tot wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met het aanpassen van de verdeling van het macrobudget 2021 vanwege de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand**

---

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 september 2020, nr. 2020-0000125874;

Gelet op artikel 69, derde lid, van de Participatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 21 september 2020, nr. W12.20.0330/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 september 2020, nr. 2020-00000127362,

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I WIJZIGING BESLUIT PARTICIPATIEWET 1 OKTOBER 2020**

Het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt aan de formule toegevoegd «+ BC».
2. Aan het eerste lid wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:  
e. BC het deel van de uitkering is waarbij rekening wordt gehouden met de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand.
4. In het vijfde lid wordt «en de som van de gemeentelijke uitkeringen ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners, bedoeld in het vierde lid» vervangen door «de som van de gemeentelijke uitkeringen ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners, bedoeld in het vierde lid, en het in de bijlage bij dit besluit vastgestelde budget dat wordt gereserveerd om rekening te houden met de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand, bedoeld in het achtste lid».

5. Na het zevende lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. Het deel van het budget dat wordt verstrekt ten behoeve van de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel e, wordt verdeeld op basis van een verdeelsleutel die bij ministeriële regeling wordt bepaald. Dit budget wordt gereserveerd en uitbetaald volgens bij ministeriële regeling gestelde regels.

B

In de bijlage wordt na de paragraaf «Berekeningswijze uitkering ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners» een paragraaf ingevoegd, luidende:

#### **Berekeningswijze uitkering ten behoeve van de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand.**

De omvang van het budget ten behoeve van de verwachte effecten van COVID-19 wordt bepaald door de stijging van het macrobudget als gevolg van de oplopende werkloosheid door COVID-19 te bepalen. Het gaat om een bedrag van € 327.190.720, dat is gebaseerd op de inschatting, ten tijde van de voorlopige budgetbeschikking in 2020, dat het aantal jaaruitkeringen 21.545 hoger uit zal komen in 2021 dan in 2020. De omvang van het deelbudget staat hiermee vast en wordt niet meer gewijzigd bij de definitieve budgetbeschikking in 2021.

In 2021 wordt de wijze waarop dit deel van het budget wordt verdeeld bij ministeriële regeling nader ingevuld. De verdeling kan volledig geschieden op basis van een (objectieve) verdeelsleutel waarin rekening wordt gehouden met de mate waarin de uitgaven aan bijstand per gemeente zijn beïnvloed door de gevolgen van COVID-19, maar de verdeling kan ook (indien nadere verkenning daar aanleiding toe geeft) geheel of gedeeltelijk op basis van de reguliere verdeelsleutel geschieden.

### **ARTIKEL II WIJZIGING BESLUIT PARTICIPATIEWET 1 OKTOBER 2021**

Het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, vervalt «+ BC».

2. Onderdeel e van het eerste lid vervalt, onder vervanging van «; en» door een punt achter onderdeel d.

3. In het vijfde lid wordt «de som van de gemeentelijke uitkeringen ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners, bedoeld in het vierde lid, en het in de bijlage bij dit besluit vastgestelde budget dat wordt gereserveerd om rekening te houden met de som van de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand, bedoeld in het achtste lid» vervangen door «en de som van de gemeentelijke uitkeringen ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners, bedoeld in het vierde lid».

4. Het achtste lid vervalt.

B

In de bijlage vervalt de paragraaf «Berekeningswijze uitkering ten behoeve van de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand».

### **ARTIKEL III INWERKINGTREDING**

1. Artikel I treedt in werking met ingang van 1 oktober 2020.
2. Artikel II treedt in werking met ingang van 1 oktober 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 25 september 2020

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout

Uitgegeven de *dertigste* september 2020

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus

# NOTA VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1. Inleiding

Nederland is door de uitbraak van COVID-19 geconfronteerd met buitengewone omstandigheden die een enorme impact hebben op het maatschappelijk leven en de arbeidsmarkt. Door de coronacrisis stijgt het beroep op de bijstand op grond van de Participatiewet (hierna: wet). Door de verhoogde instroom en de afname van de uitstroom is het bijstandsvolume gestegen van ruim 350.000 uitkeringen in februari naar ruim 360.000 in juni. Gaandeweg het jaar en in 2021 zal een groot deel van de werklozen aanspraak maken op een WW-uitkering. Een deel van deze mensen stroomt later de bijstand in. De impact van de coronacrisis op de werkgelegenheid is ongelijk verdeeld over het land.<sup>1</sup> Verwacht wordt dat de groei van de bijstand ongelijk over het land verdeeld zal zijn. Tussen februari en juni 2020 is het bijstandsvolume in de 10 grootste gemeenten gegroeid, maar er zijn ook gemeenten waarbij het bijstandsvolume is gedaald. De ontwikkelingen in het bijstandsvolume in de 10 grootste gemeenten tussen februari en juni 2020 lopen uiteen van ca. +2% tot ca. +6%. In de reguliere verdelingssystematiek van de bijstandsbudgetten wordt op de korte termijn mogelijk onvoldoende rekening gehouden met een ongelijke verdeling van de effecten van de coronacrisis. Om hier beter bij aan te kunnen sluiten, wordt de verdelingssystematiek eenmalig aangepast.

### 2. Aanpassing verdeling macrobudget 2021

De artikelen 69, derde lid, en 71 van de wet bieden de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de verdeling van het macrobudget. Ook bieden de artikelen de mogelijkheid om de omvang van het macrobudget aan te passen in het jaar waarop het budget betrekking heeft. Artikel 69 van de wet biedt geen ruimte om de verdeling voor 2020 nog te wijzigen. Dit artikel regelt namelijk dat de uitkering aan het college ten minste drie maanden voorafgaand aan het kalenderjaar bekend wordt gemaakt. In verband met deze drie maanden eis (artikel 69, vierde lid van de wet) dient dit wijzigingsbesluit inwerking te treden vóór 1 oktober 2020.

Bij de vaststelling van het macrobudget voor 2020 en verder houdt het Rijk rekening met de verslechterde conjunctuur en het hogere beroep op de bijstand. De omvang van het macrobudget beweegt mee met de te verwachten uitgaven aan bijstand. Met de verdeling van het beschikbare macrobudget naar de ruim 350 gemeenten wordt getracht zo goed mogelijk aan te sluiten bij de objectieve te verwachten uitgaven per gemeente. In het objectieve verdeelmodel wordt met enkele jaren vertraging rekening gehouden met gegevens over de regionale arbeidsmarktsituatie. In brede zin is de verdelingssystematiek dus adequaat, maar de coronacrisis vormt zo'n sterke omslag in de conjunctuur (van historisch lage werkloosheid in februari in korte tijd naar hoge werkloosheid) dat verwacht wordt dat de verdeling op korte termijn niet adequaat zal zijn.

Omdat de bijstandsbudgetten een relatief grote post vormen op de gemeentelijke begrotingen kan een tekort op het bijstandsbudget grote impact op de gemeentefinanciën hebben. Daarom wordt beoogd in de verdeling van het macrobudget voor 2021 rekening te houden met het extra beroep op bijstand door COVID-19. Dit wordt als volgt vormgegeven:

<sup>1</sup> UWW Factsheet Coronacrisis: regionale verschillen in impact op werkgelegenheid.

- Een deel van het macrobudget 2021 wordt verdeeld op basis van een verdeelsleutel waarin rekening kan worden gehouden met verschillen in de mate waarin gemeenten door COVID-19 zijn getroffen.
- De verdeelsleutel van het deelbudget COVID-19 wordt in de lagere regelgeving (Regeling Participatiewet, IOAZ en IOAZ) vastgelegd. Dit wordt bij ministeriële regeling vastgesteld, zodat er zo goed mogelijk rekening kan worden gehouden met actuele gegevens over de mate waarin gemeenten door COVID-19 zijn getroffen. Indien de verschillen in de COVID-19 effecten beperkt blijken te zijn, volgt deze verdeelsleutel alsnog geheel of gedeeltelijk de reguliere verdeelsleutel, zoals reeds gehanteerd bij het overgrote deel van het macrobudget. In de regeling zal de precieze berekeningswijze van de verdeling naar gemeenten worden opgenomen, evenals de specificatie van het betalingsritme van het deelbudget.
- De berekeningswijze van de verdeling van het deelbudget zal in samenspraak met VNG, gemeenten en onderzoekers van de Stichting Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten nader worden uitgewerkt. De intentie is om ook de Raad voor het Openbaar Bestuur hierbij te betrekken.
- Het streven is om gemeenten zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over de berekeningswijze van het deelbudget.
- De verdeling van het deelbudget COVID-19 wordt samen met het definitieve macrobudget 2021 eind september 2021 vastgesteld en wordt vanaf oktober 2021 meegenomen in de maandelijkse betalingen in 2021. Er vinden dus geen verrekeningen plaats vanwege de verdeling van het deelbudget COVID-19.
- Het betalingsritme voor het deelbudget COVID-19 wordt als volgt herzien: het deelbudget komt niet tot uitkering vanaf januari zoals de rest van het macrobudget, maar pas na vaststelling van het definitieve budget 2021 (eind september 2021). Het deelbudget wordt de laatste drie maanden van 2021, oktober tot en met december, uitbetaald.
- In de bijlage van het Besluit Participatiewet is de omvang van het deelbudget ten behoeve van de verwachte effecten van COVID-19 vastgesteld.

### **3. Motivering instrumentkeuze**

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt jaarlijks een uitkering aan de colleges van burgemeester en wethouders om in de middelen te voorzien met het oog op de uitgaven genoemd in artikel 69, eerste lid, van de wet. De budgetten sluiten zo goed mogelijk aan bij de objectieve te verwachten uitgaven aan bijstand, zodat gemeenten geprikkeld worden om die budgetten in de hand te houden. Zonder overheidsinterventie kan bij de verdeling van de budgetten geen rekening worden gehouden met actuele effecten van COVID-19 op het beroep op bijstand.

Het uitgangspunt van het Rijk blijft een toereikend macrobudget en een verdeling die stimuleert het beroep op bijstand zo laag mogelijk te houden. Het doel van dit wijzigingsbesluit is niet om de verschillen tussen budget en uitgaven op te heffen. Het Rijk verstrekt een budget en de gemeente wordt geprikkeld om de uitgaven zo goed mogelijk in de hand te houden. Gemeenten die daarin beter dan gemiddeld slagen, kunnen geld overhouden en aan andere doeleinden besteden. Gemeenten die meer uitgeven dan hun budget, zullen op andere posten op hun begroting geld moeten vrijmaken. Bij grote tekorten (van meer dan 7,5%) kunnen gemeenten in aanmerking komen voor een beroep op vangnet, bekostigd door alle gemeenten gezamenlijk. Een alternatieve oplossing voor het verdelingsprobleem is om de drempelwaarde van het vangnet te verlagen. Dit is echter niet de beste manier om rekening te houden met

het extra beroep op bijstand door COVID-19, omdat deze oplossing vrij ongericht is. Daarmee worden niet persé die gemeenten gecompenseerd die relatief sterk getroffen zijn door COVID-19, terwijl alle gemeenten wel aan het toegenomen beroep op vangnet zouden moeten bijbetalen.

Door in het Besluit Participatiewet de mogelijkheid te creëren om de verdeling van een deel van het macrobudget aan de actuele ontwikkelingen aan te kunnen passen, kunnen gemeenten gericht worden gecompenseerd in de mate waarin ze door COVID-19 zijn getroffen.

#### **4. Gevolgen**

Dit wijzigingsbesluit heeft gevolgen voor gemeenten. Met het voorstel kan tijdelijk worden afgeweken van de reguliere systematiek van de verdeling van de bijstandsmiddelen. Dit vindt zijn rechtvaardiging in de uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van de coronacrisis. Uitgangspunt is een goed evenwicht tussen het bieden van zekerheid omtrent de omvang van het budget en het aansluiten bij de actuele omstandigheden. Gemeenten die de uitgaven aan bijstand als gevolg van de coronacrisis fors zien oplopen, kunnen ten opzichte van de reguliere verdeelsystematiek een groter deel van het totale macrobudget 2021 gaan ontvangen (waarbij het totale macrobudget 2021 bestaat uit de optelsom van het reguliere budget en het deelbudget). Gemeenten waarbij de uitgaven aan bijstand niet of minder oplopen als gevolg van de coronacrisis, kunnen ten opzichte van de reguliere verdeelsystematiek een kleiner deel van het totale macrobudget 2021 gaan ontvangen.

Door een deel van het macrobudget bij voorlopige vaststelling (september 2020) te reserveren en pas in de laatste maanden van 2021 uit te keren, hoeven gemeenten bij definitieve vaststelling van de budgetten (september 2021) in geen geval geld terug te betalen. Het deelbudget gaat in werking treden voor alle gemeenten, dus ook voor de kleine gemeenten die in de reguliere systematiek historisch worden bekostigd. Op deze manier worden alle gemeenten die geraakt zijn door COVID-19 op adequate wijze gecompenseerd. De budgetten worden per gemeente bij beschikking (met de gebruikelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden) vastgesteld.

#### **5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Dit wijzigingsbesluit is niet van invloed op de manier waarop de wet wordt uitgevoerd. Daarom is er geen impact op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wet en het Besluit Participatiewet.

#### **6. Financiële gevolgen**

De totale omvang van het macrobudget 2021 wordt door deze wijziging niet beïnvloed. Met dit wijzigingsbesluit wordt geregeld dat een deel van het macrobudget (het deelbudget COVID-19) op basis van een andere verdeelsleutel kan worden verdeeld. Overigens wordt bij de vaststelling van de hoogte van het macrobudget voor 2020 en verder door het Rijk wel rekening gehouden met de verslechterde conjunctuur en het daaraan gekoppelde hogere beroep op de bijstand.

#### **7. Ontvangen adviezen**

Gemeenten en de VNG zijn reeds betrokken bij het instellen van een deelbudget en bij het vaststellen van de hoogte ervan. VNG staat positief tegenover het creëren van de mogelijkheid om een deel van het macrobudget 2021 te verdelen op basis van een verdeelsleutel waarin rekening wordt gehouden met de effecten van COVID-19. De toepassing van deze

mogelijkheid, waartoe begin 2021 besloten wordt, vergt nog nader overleg met hun achterban.

ATR heeft dit wijzigingsbesluit beoordeeld en ambtelijk afgedaan. Zij delen dat er geen regeldrukgevolgen zijn voor burgers en bedrijven.

Vanwege het spoedeisende karakter van dit wijzigingsbesluit (drie maanden eis genoemd in artikel 69, vierde lid, van de wet) is ervoor gekozen het niet uit te zetten voor internetconsultatie.

## **8. Inwerkingtreding**

Dit wijzigingsbesluit zal per 1 oktober 2020 inwerkingtreden. Dit wijkt af van de vaste verandermomenten vanwege de in artikel 69, vierde lid, van de wet opgenomen verplichting dat de uitkering aan het college ten minste 3 maanden voorafgaand aan een kalenderjaar worden bekendgemaakt. De wijziging geldt alleen voor het jaar 2021. Met ingang van 1 oktober 2021 treedt artikel II in werking, daarmee wordt de wijziging die geldt voor 2021 uit het Besluit Participatiewet gehaald. In 2022 geldt dan weer de normale systematiek van de verdeling van het bijstandsbudget over gemeenten.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel I Wijziging Besluit Participatiewet 1 oktober 2020**

#### *Onderdeel A*

Aan artikel 3 van het Besluit Participatiewet wordt een factor BC (budget COVID-19) toegevoegd. Met de factor BC kan bij de berekening van de uitkering rekening worden gehouden met afwijkende effecten van COVID-19 op de lokale arbeidsmarkt van gemeenten. Als het slecht gaat met de arbeidsmarkt neemt de instroom in de bijstand toe, terwijl de uitstroom afneemt. Als het beter gaat met de arbeidsmarkt is er minder instroom in de bijstand en neemt de uitstroom toe. Met toevoeging van deze factor kan in het jaar 2021 in de uitkering richting het college rekening worden gehouden met de lokale effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand. Als de effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand slechts beperkt tussen gemeenten verschillen, is het mogelijk om de factor BC gedeeltelijk of geheel via de reguliere verdeelsleutel te verdelen.

In het vijfde lid is toegevoegd dat het vastgestelde budget voor de verwachte effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand eveneens wordt afgetrokken van het beschikbare macrobudget om het macrobudget objectief te bepalen. Met de reservering van dit budget in het achtste lid wordt het macrobudget objectief daarmee correct berekend.

In het achtste lid is geregeld dat een deel van het macrobudget 2021 wordt gereserveerd en op een later moment uitgekeerd. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om de verdeelsleutel van BC bij ministeriële regeling te bepalen.

De nadere invulling van de verdeelsleutel van het budget wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt om zo goed mogelijk aan te sluiten bij het doel van deze wijziging, namelijk tegemoetkomen aan de nu nog niet volledig in te schatten verwachte effecten die COVID-19 heeft op de uitgaven aan bijstand per gemeente.

In de ministeriële regeling wordt de precieze berekeningswijze van de verdeling naar het college opgenomen alsmede de specificatie van het betalingsritme. Er wordt in de ministeriële regeling opgenomen dat BC op

een andere wijze wordt uitgekeerd dan de andere factoren in de formule, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Besluit Participatiewet. Een deel van het macrobudget wordt in september 2020 gereserveerd voor de effecten van COVID-19 op de uitgaven aan bijstand. In september 2021 wordt een definitieve vaststelling van het budget bekendgemaakt en het budget wordt de laatste drie maanden van 2021, oktober tot en met december, uitbetaald.

#### *Onderdeel B*

In de bijlage wordt de berekeningswijze uitgelegd van de uitkering voor de verwachte effecten van COVID-19 op de instroom in de bijstand.

De omvang van het budget ten behoeve van de verwachte effecten van COVID-19 wordt bepaald door de stijging van het macrobudget als gevolg van de oplopende werkloosheid door COVID-19 te bepalen. Het gaat om een bedrag van € 327.190.720, gebaseerd op de inschatting, ten tijde van de voorlopige budgetbeschikking in 2020, dat het aantal jaaruitkeringen 21.545 hoger uit zal komen in 2021 dan in 2020. De omvang van het deelbudget staat met dit wijzigingsbesluit vast en wordt niet meer gewijzigd bij de definitieve budgetbeschikking in 2021.

### **Artikel II Wijziging Besluit Participatiewet 1 oktober 2021**

#### *Onderdelen A en B*

Vanwege het eenmalige eenjarige karakter van de aanpassing van het macrobudget komen de wijzigingen zoals opgenomen in het Besluit Participatiewet per 1 oktober 2020 per 1 oktober 2021 te vervallen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout