
478

Besluit van 30 november 2016 tot aanpassing van het Besluit Participatiewet in verband met het toekennen van een voorschot op de uitkering in de jaren 2016 en 2017

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 30 september 2016, nr. 2016-0000212177;

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

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord 26 oktober 2016, No.W12.16.0305/III;

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 november 2016, 2016-0000252861;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel n door een puntkomma, wordt in artikel 1 een onderdeel toegevoegd, luidende:

o. *vergunninghouder*: vergunninghouder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Huisvestingswet 2014.

B

Artikel 8b komt te luiden:

Artikel 8b Voorschot uitkering wegens kosten in de jaren 2016 en 2017 ten behoeve van vergunninghouders

1. Onze Minister verleent in 2016 en 2017 indien het college hiertoe een aanvraag heeft ingediend een voorschot voor de uitkering, bedoeld in artikel 69 van de wet, die in de jaren 2018 tot en met 2026, aan het college zal worden verstrekt om het college van middelen te voorzien voor kosten van algemene bijstand, uitkeringen en loonkostensubsidies als bedoeld in dit besluit ten behoeve van vergunninghouders.

2. Het voorschot dat in 2016 wordt verleend, wordt in gelijke delen verrekend met de uitkeringen in de jaren 2018 tot en met 2025. Het voorschot dat in 2017 wordt verleend, wordt in gelijke delen verrekend met de uitkeringen in de jaren 2019 tot en met 2026.

3. Het voorschot bedraagt een door Onze Minister vast te stellen bedrag, dat wordt bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$Mv_v_t = AV_t / TAV_t * TBV_t$$

Waarbij:

a. Mv_v_t staat voor het maximaal aan een gemeente te verlenen voorschot in jaar t;

b. AV_t staat voor het aantal door een gemeente gehuisveste vergunninghouders in de periode januari tot en met november van jaar t vermenigvuldigd met het aantal maanden waarin deze vergunninghouders zijn gehuisvest in de gemeente;

c. TAV_t staat voor het totaal van alle gehuisveste vergunninghouders in de periode januari tot en met november van jaar t in Nederland, vermenigvuldigd met het aantal maanden dat deze vergunninghouders zijn gehuisvest;

d. TBV_t staat voor het totaal door Onze Minister voor jaar t beschikbaar gestelde bedrag dat als voorschot kan worden verleend;

e. t staat voor het jaar waarin het voorschot wordt verleend.

4. Voor de bepaling van het aantal gehuisveste vergunninghouders wordt uitgegaan van de inlichtingen, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

5. Als aanvraag, als bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend aangemerkt een volledig ingevuld door Onze Minister elektronisch beschikbaar gesteld formulier dat uiterlijk op 25 november van het jaar waarin het voorschot wordt verleend door Onze Minister is ontvangen. Een verzoek dat wordt ontvangen na 25 november wordt niet behandeld.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

Wassenaar, 30 november 2016

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Uitgegeven de *achtste* december 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1 Inleiding

Nederland kent al geruime tijd een verhoogde asielinstroom. Om de grote uitdagingen die hiermee gepaard gaan het hoofd te bieden, zijn er afspraken gemaakt tussen het Rijk en gemeenten op de terreinen opvang, huisvesting, participatie en maatschappelijke begeleiding. Dit heeft geleid tot het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015. In het voorjaar van 2016 zijn er nadere afspraken gemaakt over onderwijs, zorg, werk en integratie. Dit heeft geleid tot het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016. Bij het maken van deze afspraken is rekening gehouden met de asielinstroom 2015 en de verwachte instroom in 2016 die doorwerking hebben in de huisvestingstaakstelling van vergunninghouders voor gemeenten in 2016 en 2017. Dit vanuit de gedachte dat de (financiële) gevolgen voor gemeenten ook voornamelijk in 2016 en 2017 tot uiting zullen komen als vergunninghouders daadwerkelijk in gemeenten geplaatst zijn.

De inzet van het kabinet is in eerste instantie gericht op integratie en arbeidsparticipatie. Voor een deel van de vergunninghouders zal arbeidsparticipatie in eerste instantie (nog) niet haalbaar zijn. Aangezien vergunninghouders, wanneer zij regulier in de gemeente zijn gehuisvest, binnen de sociale zekerheid dezelfde rechten en plichten hebben als Nederlanders, kunnen zij in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet, indien zij in de omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Gemeenten ontvangen voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen (en de verstrekking van loonkostensubsidies) jaarlijks een budget op grond van artikel 69 van de Participatiewet (hierna: gebundelde uitkering). Het landelijk beschikbare budget, het macrobudget, is toereikend voor de geraamde kosten van alle gemeenten samen. Bij de raming van het macrobudget wordt rekening gehouden met de realisaties van gemeenten in het jaar voorafgaand aan het uitvoeringsjaar, een inschatting van de effecten van de conjunctuur (hiervoor wordt de rekenregel van het Centraal Planbureau gebruikt), een inschatting van de effecten van Rijksbeleid en de loon- en prijsontwikkelingen. Vergunninghouders die in 2016 en 2017 instromen bij gemeenten en een beroep op bijstand doen lopen via de realisaties mee in de raming van het macrobudget voor respectievelijk 2017 en 2018 en verder, maar zijn geen onderdeel in de bepaling van het macrobudget voor respectievelijk 2016 en 2017. Gemeenten zouden in deze uitzonderlijke situatie, namelijk de veel hogere instroom van vergunninghouders ten opzichte van het voorgaande jaar, bepaalde kosten voor bijstand zelf moeten voorfinancieren. Om dit te voorkomen is in het Bestuursakkoord afgesproken dat het Rijk in 2016 en 2017 naast de reguliere ramingssystematiek de additionele kosten voor gemeenten aan bijstand die in 2016 en 2017 ontstaan als gevolg van de verhoogde asielinstroom voorfinanciert. Dit betekent dat aan gemeenten, die daarom tijdig verzoeken, in 2016 en 2017 voorschotten worden toegekend op de gebundelde uitkering en dat deze betalingen nadien verrekend worden met de gebundelde uitkering.

Volgens de afspraken, gemaakt in het Uitwerkingsakkoord, vinden de voorschotbetalingen alleen plaats in 2016 en 2017 en wordt de hoogte ervan voor individuele gemeente bepaald aan de hand van een specifieke verdeelsystematiek en derhalve niet op basis van de reguliere verdeelsystematiek die voor de bijstand geldt. Het voorschot is bedoeld om de additionele kosten te dekken die de gemeente in die jaren 2016 en 2017

maken. Bij de raming van de macro-bedragen is ervan uitgegaan dat er in 2016 en 2017 een taakstelling van 43.000 vergunninghouders is en dat deze volledig door gemeenten wordt gerealiseerd. Voor 2016 en 2017 is in de Rijksbegroting respectievelijk € 85 miljoen en € 90 miljoen opgenomen. Daarnaast is afgesproken dat de verdeling plaats zal vinden op basis van de gerealiseerde huisvestingstaakstelling in de periode januari tot en met november van het uitvoeringsjaar, om zo nog in december van het uitvoeringsjaar (2016 en 2017) het voorschot aan gemeenten te kunnen uitbetalen. Ten slotte is afgesproken dat de verrekening van het voorschot voor 2016 en 2017 jaarlijks in acht gelijke delen plaatsvindt, beginnende in respectievelijk 2018 en 2019.

De verdeelsystematiek en de (juridische) vormgeving is in overleg met de VNG nader uitgewerkt.

Hoofdstuk 2 Inhoud van dit besluit

Dit besluit is een uitwerking van de afspraken die tussen het Rijk en gemeenten zijn gemaakt in het kader van de verhoogde asielinstroom. In de inleiding zijn de reeds gemaakte afspraken genoemd. In dit hoofdstuk wordt de verdere uitwerking van de systematiek toegelicht.

2.1 Juridische vormgeving

Het kabinet kiest ervoor om de middelen op grond van artikel 4:95 van de Algemene wet bestuursrecht als voorschot te verlenen en op grond van hetzelfde artikel ook te verrekenen. Artikel 4:95 Awb biedt geen concrete invulling voor de wijze van verdelen, verrekenen, etcetera. De uitwerking van het voorschot kan per beschikking geregeld worden. In de beschikking staat dan onder andere hoe het voorschot voor een gemeente is berekend en in welk jaar welk bedrag verrekend wordt. Echter, uit een oogpunt van zorgvuldigheid en zekerheid, is ervoor gekozen om de wijze van toekenning, berekening en verrekening, te regelen in het Besluit Participatiewet, waarmee tevens de relatie met de reguliere bijstandsbudgetten wordt benadrukt.

Art 4:95 Awb stelt ook geen eisen over het al dan niet ambtshalve toekennen van het voorschot aan gemeenten. Het kabinet kiest ervoor om dit niet te doen en gemeenten de ruimte te laten om wel of niet gebruik te maken van deze extra middelen via dit voorschot op de gebundelde uitkering. Gemeenten die gebruik willen maken van het voorschot kunnen hiertoe een aanvraag indienen. Voor de vereiste spoedige afwikkeling van verzoeken, stelt de minister een standaard-aanvraagformulier ter beschikking, waarmee de gemeente aangeeft dat zij gebruik wil maken van het voorschot en zich ook bewust is dat dit in latere jaren wordt verrekend. Gemeenten dienen uiterlijk 25 november van het jaar waarin het voorschot wordt verleend een aanvraag in te dienen. Het aanvraagformulier zal minimaal zes weken van tevoren beschikbaar worden gesteld. Gemeenten die geen gebruik willen maken van het voorschot hoeven geen actie te ondernemen: geen aanvraag betekent geen voorschot.

2.2 Verdeling

De verdeling gebeurt op basis van het aantal gehuisveste vergunninghouders in de periode januari tot en met november van het uitvoeringsjaar (jaar t). Daarbij wordt ook rekening gehouden met het aantal maanden dat een vergunninghouder in een gemeente is gehuisvest. Immers, een vergunninghouder die een groter gedeelte van het uitvoeringsjaar is gehuisvest in een gemeente, zal naar verwachting een langere periode een beroep op bijstand in het uitvoeringsjaar doen. Dat brengt

dus ook extra kosten met zich mee. Het is niet van belang dat een vergunninghouder ook daadwerkelijk een beroep op bijstand doet. Ook wordt geen rekening gehouden met andere zaken die van invloed kunnen zijn op de hoogte en de duur van de bijstandsuitkering, zoals de huishoudensamenstelling en de leeftijd. Voor de verdeling is bepalend de opgave van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers van het aantal gerealiseerde huisvestingen.

De verdeelsystematiek werkt als volgt. Voor elke gemeente wordt een grondslag berekend op basis van het aantal gehuisveste vergunninghouders, rekening houdend met het aantal maanden. Daarbij geldt dat een vergunninghouder die in de loop van een maand wordt gehuisvest meetelt als ware de vergunninghouder een volledige maand gehuisvest. De som van de gemeentelijke grondslagen, de landelijke grondslag, staat gelijk aan het totale beschikbare bedrag voor voorschotten. Voor 2016 is dat € 85 miljoen, voor 2017 is dat € 90 miljoen. De verhouding van de gemeentelijke grondslag ten opzichte van de landelijke grondslag is gelijk aan het aandeel dat een gemeente als voorschot kan krijgen.

Voorbeeld

Gemeente A huisvest 100 vergunninghouders in januari 2016 en 200 vergunninghouders in juli 2016. De grondslag van de gemeente voor 2016 is 2.400 (100 x 12 maanden + 200 * 6 maanden). De landelijke grondslag, de som van gemeentelijke grondslagen voor 2016 is 24.000. Gemeente A ontvangt dan $2.400 / 24.000 = 10\%$ van het beschikbare voorschot voor 2016, dat is € 8,5 miljoen.

Zoals in paragraaf 2.1 reeds vermeld is, kan een gemeente afzien van het gebruik van het voorschot. Echter, in de berekening van de landelijke grondslag wordt wel rekening gehouden met de realisatiecijfers van deze gemeente. Dit voorkomt de ongewenste situatie dat, als een beperkt aantal gemeenten een aanvraag indienen, het volledige voorschot over een beperkt aantal gemeenten wordt verdeeld. De hoogte van het gemeentelijke voorschot is dus niet afhankelijk van het aantal aanvragen. In lijn met het vorige voorbeeld: als alleen gemeente A een aanvraag indient en alle overige gemeenten niet, dan blijft het voorschot voor gemeente A € 8,5 miljoen. Een gemeente kan niet gedeeltelijk afzien van het voorschot noch een deel van het voorschot aanvragen.

2.3 Verrekening

Afgesproken is dat het voorschot vanaf 2018 in acht jaarlijks gelijke delen wordt verrekend. De verrekening voor het voorschot voor 2016 en 2017 starten in respectievelijk 2018 en 2019 en zal voor het laatst plaatsvinden in respectievelijk 2025 en 2026.

Voorbeeld

Het voorschot voor gemeente B in 2016 en 2017 is respectievelijk € 4,0 miljoen en € 4,8 miljoen. In de periode 2018 tot en met 2025 vindt de verrekening voor 2016 plaats. Voor elk jaar zal er een achtste van € 4,0 miljoen worden verrekend, ofwel € 0,5 miljoen. In de periode 2019 tot en met 2026 vindt de verrekening voor 2017 plaats. Voor elk jaar zal er een achtste van € 4,8 miljoen worden verrekend, ofwel € 0,6 miljoen. In de periode 2019 tot en met 2025 zal de totale verrekening dus € 1,1 miljoen zijn.

De verrekening, indien een gemeente een voorschot heeft aangevraagd, zal plaatsvinden door een inhouding op de gebundelde uitkering. Uiterlijk drie maanden voorafgaand aan het uitvoeringsjaar ontvangt de gemeente een beschikking met het voorlopige budget. In deze beschikking zal melding worden gemaakt van de verrekening. Dit betekent ook dat de verrekening voor een bepaald jaar niet in één keer gebeurt, maar, omdat de gebundelde uitkering in maandelijkse termijnen wordt uitbetaald, in maandelijkse (overigens niet altijd gelijke) termijnen plaatsvindt.

In de voorkomende gevallen dat een gemeente, aan wie een voorschot is verleend, betrokken is bij een herindeling, is artikel 44 van de *Wet algemene regels herindeling* van toepassing.

2.4 Relatie tot het vangnet

Gemeenten die tekort komen op de gebundelde uitkering kunnen onder voorwaarden een beroep doen op de vangnetuitkering. Een van de voorwaarden is dat het tekort meer bedraagt dan de geldende eigenrisico-drempel, zijnde een percentage van de gebundelde uitkering. Omdat, zoals toegelicht paragraaf 2.1, het te verrekenen voorschot geen onderdeel is van de gebundelde uitkering, zal het niet meetellen bij de vaststelling van het eigen risico van de gemeente in het kader van het vangnet. Dit laat onverlet dat gemeenten over de jaren heen wel bijstand verstrekken aan (een deel van) de vergunninghouders. De netto lasten hiervan worden dan ook betrokken bij de overige netto lasten, zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel k van het Besluit Participatiewet. Voor de SiSa-verantwoording, aan de hand waarvan voor het vangnet de in aanmerking komende netto lasten worden vastgesteld, is het dan ook niet nodig om de netto lasten in verband met vergunninghouders te onderscheiden van de overige netto lasten. De regeling leidt hiermee niet tot extra administratieve lasten voor gemeenten.

Het bovenstaande heeft als gevolg 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. Het kabinet acht dit niet bezwaarlijk, omdat voor de periode 2018 tot en met 2026 het omgekeerde geldt. In die jaren wordt voor het recht op het vangnet ook slechts gekeken naar de toegekende gebundelde uitkering, waarbij niet wordt meegewogen of de gemeente feitelijk minder heeft ontvangen door de verrekening. Met andere woorden: een gemeente die bijvoorbeeld in 2019 geen recht heeft op een vangnetuitkering, kan dat recht niet alsnog verkrijgen als door de verrekening het feitelijk ontvangen bedrag lager is dan de toegekende gebundelde uitkering in dat jaar.

Hoofdstuk 3 Financiële consequenties

Dit besluit maakt in essentie een voorschot mogelijk op de gebundelde uitkering die gemeenten in latere jaren zullen krijgen. De middelen die in 2016 en 2017 aan gemeenten worden verleend, vloeien vanaf 2018 weer terug naar het Rijk. Per saldo zijn aan de voorschotregeling geen kosten voor het Rijk gebonden. Er is in voorzien dat de verrekening op individueel gemeentelijk niveau gelijk is aan hetgeen op individueel gemeentelijk niveau is ontvangen. Ook betalen gemeenten geen (wettelijke) rente over de voorschotten. Zodoende zijn er per saldo dus ook geen kosten voor (individuele) gemeenten.

Tabel 1: Overzicht uitbetaling en verrekening voorschot (x € 1 mln.)

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Voorschot	85,0	90,0	-10,6	-21,9	-21,9	-21,9
Jaar	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Voorschot	-21,9	-21,9	-21,9	-21,9	-11,3	0,0

Bij Voorjaarsnota zijn de bedragen zoals weergegeven in tabel 1 in de Rijksbegroting opgenomen.

Hoofdstuk 4 Regeldruk

Het verstrekken van het voorschot resulteert niet in regeldruk voor burgers of bedrijven.

Hoofdstuk 5 Bespreking ontvangen adviezen en commentaren

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de bestuurlijke reactie van de VNG.

De VNG herhaalt in haar reactie dat het voorschot is bedoeld om de feitelijke additionele kosten te dekken. Op basis van de eerdere en bijgestelde prognoses heeft de VNG het vertrouwen dat de macrobedragen van € 85 miljoen voor 2016 en € 90 miljoen voor 2017 toereikend hiervoor zijn. De VNG adviseert om, mocht in de praktijk blijken dat er significante wijzigingen optreden zodat met de macrobedragen niet langer de additionele kosten gedekt kunnen worden, de macrobedragen te verhogen. Het kabinet verwacht dat de geraamde macrobedragen voldoende zullen zijn, mede gezien de meest recente cijfers van asielinstroom. Het verhogen van de macrobedragen is daarom nu niet aan de orde.

De verdeling van het voorschot over gemeenten is eenvoudig en gebeurt op basis van het aantal vergunninghouders dat door een gemeente wordt gehuisvest. Daarbij is niet relevant of de vergunninghouder een beroep doet op bijstand of niet. Hierdoor kan het zijn dat het voorschot voor een individuele gemeente niet overeenkomt met de additionele kosten voor een gemeente. De VNG, en het kabinet met haar, achten deze verschillen acceptabel. De VNG geeft mee om te bevorderen dat verschillende groepen vergunninghouders gelijkmatiger over gemeenten worden gehuisvest. Het kabinet acht dit niet nodig. Bij de koppeling van een vergunninghouder aan een gemeente wordt door COA al met verscheidene factoren rekening gehouden. Het kabinet zet al in op een betere koppeling van vergunninghouders door opleidingsniveau en arbeidsverleden te betrekken bij de koppeling aan een gemeente.

Ten slotte adviseert de VNG om bij de vaststelling van het macrobudget direct rekening te houden met de instroom van statushouders in het jaar daaraan voorafgaand, waardoor noodverbanden als voorschotten niet meer nodig zijn. Het Kabinet acht dit niet wenselijk. De verhoogde asielinstroom in 2015 en de verwachte instroom in 2016 zijn van uitzonderlijke aard. Echter, de effecten daarvan op de omvang van het macrobudget zijn desondanks van beperkte aard (in 2016 slechts 1,5% van het macrobudget). Als de asielinstroom afneemt tot rond het gemiddelde niveau, zal het macrobudget goed aansluiten bij de verwachte uitgaven van gemeenten. Het kabinet acht het dus niet nodig om af te stappen van de huidige ramingsstematiek om zo rekening te houden met één specifieke groep.

Artikelsgewijze Toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1 wordt een definitie van vergunninghouder opgenomen. Daarbij wordt aangesloten bij de gebruikelijke definitie zoals deze in de Huisvestingswet 2014 is geregeld, namelijk de vreemdeling die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning heeft ontvangen als bedoeld in artikel 8, onderdeel a, b, c, of d, van de Vreemdelingenwet 2000.

Onderdeel B

Er wordt een nieuw artikel 8b vastgesteld waarin wordt aangegeven onder welke voorwaarden gemeenten een voorschot kunnen ontvangen, hoe het bedrag daarvan wordt berekend, en op welke wijze de verrekening plaats zal vinden.

In het eerste lid is bepaald dat een voorschot uitsluitend op aanvraag wordt verleend. Gemeenten die hier van afzien, zullen dus geen voorschot ontvangen.

Verrekening zal plaatsvinden in acht gelijke delen, gerekend vanaf het jaar twee jaar nadat het voorschot is verleend.

De maximale hoogte van het voorschot wordt berekend aan de hand van het aantal door het college gehuisveste vergunninghouders in de periode januari tot en met november van het jaar 2016, respectievelijk 2017, afgezet tegen het totaal aantal in Nederland gehuisveste vergunninghouders in dat jaar. Voor beide variabelen geldt dat het aantal wordt bepaald naar rato van het aantal maanden dat deze huisvesting in dat jaar heeft geduurd. In het algemeen deel van de toelichting is hiervoor een rekenvoorbeeld gegeven.

Voor de vaststelling van voornoemde aantallen, hoeven gemeenten geen gegevens aan te leveren maar wordt gebruik gemaakt van de reeds bestaande gegevens van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.

In het vijfde lid is tot slot bepaald dat slechts tijdige en volledig ingediende aanvragen kunnen leiden tot een voorschot. De minister zal hiertoe een formulier beschikbaar stellen. Overigens vergt het invullen van dit formulier geen bijzondere inspanningen van het college en is dit mede bedoeld om het college bewust te maken van de verrekening in latere uitkeringsjaren.

Artikel II

Omdat het voorschot reeds in 2016 voor het eerst wordt verleend wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en treedt het besluit zo spoedig mogelijk in werking.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma