
363

Besluit van 3 oktober 2017 tot aanpassing van het Besluit Participatiewet in verband met wijzigingen van het verdeelmodel

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 17 juli 2017, nr. 2017-0000116357;

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

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 20 september 2017, no.W12.17.0230/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 september 2017, nr. 2017-0000155093;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onderdeel m, wordt na «dak- en thuislozen» ingevoegd «en instellingsbewoners» en wordt na «dak-, thuis- en adreslozen» ingevoegd: en elders verzorgden.

B

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef en onderdeel d, en in de aanhef van het vierde lid wordt «BDT» telkens vervangen door: BDTI.

2. In het eerste lid, onderdeel d, vierde lid, aanhef en onderdeel b, zesde en achtste lid wordt na «dak- en thuislozen» ingevoegd: en instellingsbewoners.

3. In het eerste lid, onderdeel e, derde lid, onderdeel d, en vijfde lid, wordt «in de periode januari tot en met juli 2016» vervangen door: in de periode januari tot en met juli van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

C

Artikel 6, derde lid, komt te luiden:

3. Jaarlijks worden bij ministeriële regeling voor alle indicatoren zoals opgenomen in tabel 1 en de typen normbedragen zoals opgenomen in tabel 2 van de bijlage bij dit besluit de gewichten en de peildata respectievelijk de bedragen vastgesteld.

D

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid, vervalt: in het uitkeringsjaar.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van het eerste lid, onderdeel d, door «; en», wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
e. de verklaring van het college een toelichting omvat zoals gevraagd in het modelaanvraagformulier.

3. Het zesde lid komt te luiden:

6. Indien Onze Minister een aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de wet geeft wordt een verzoek tot een vangnetuitkering afgewezen over het kalenderjaar waarin de aanwijzing is gegeven en over het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de aanwijzing is gegeven.

E

Artikel 10a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt na «in afwijking van artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d,» ingevoegd «en artikel 10, tweede lid,» en wordt na «met meer dan vijf procent overstijgen» ingevoegd: of de in aanmerking te nemen netto lasten meer bedragen dan het aantal inwoners van de gemeente vermenigvuldigd met € 30.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. In afwijking van artikel 10, derde lid, blijft artikel 10, tweede, derde en vierde lid, zoals deze leden luiden op 31 december 2016, van toepassing op de vaststelling van de hoogte van de vangnetuitkering over het jaar 2015, en blijft artikel 10, tweede, derde en vierde lid, zoals deze leden luiden op 31 december 2016, van toepassing op de vaststelling van de hoogte van de vangnetuitkering over het jaar 2016.

ARTIKEL II

De bijlage behorende bij artikel 6 van het Besluit Participatiewet wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2018, met uitzondering van artikel I, onderdeel E, dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2018 en terugwerkt tot en met 1 januari 2017.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

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

Wassenaar, 3 oktober 2017

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Uitgegeven de *negende* oktober 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

Bijlage behorende bij artikel 6 van het Besluit Participatiewet

Deze bijlage bevat een nadere toelichting bij de verdeelsystematiek zoals deze is beschreven in artikel 3 van het Besluit. Daarnaast bevat deze bijlage een toelichting op het verdeelmodel zoals genoemd in artikel 6 van het Besluit.

Algemene beschrijving verdelingsystematiek

De wijze waarop de uitkering voor gemeenten wordt vastgesteld is afhankelijk van het aantal inwoners. Er zijn drie categorieën te onderscheiden. Gemeenten met 15.000 inwoners of minder, gemeenten met meer dan 40.000 inwoners en de gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners.

Gemeenten met 15.000 inwoners of minder

Voor gemeenten met 15.000 inwoners of minder (kleine gemeenten) wordt de uitkering volledig historisch bepaald op basis van de gerealiseerde gemeentelijke lasten, waarbij rekening wordt gehouden met de groei of krimp van het aantal huishoudens in de tussenliggende periode. Concreet betekent dit voor deze kleine gemeenten dat het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale landelijke uitgaven wordt bepaald in jaar t-2. Hierbij worden voor iedere afzonderlijke gemeente de gemeentelijke uitgaven gecorrigeerd voor de groei en krimp van huishoudens tussen 1 januari t-2 en 1 januari t-1. Het resulterende uitgavenaandeel in jaar t-2 bepaalt het budgetaandeel voor jaar t. Voor de bepaling van de uitkering wordt dit budgetaandeel ten slotte vermenigvuldigd met het voor jaar t beschikbare macrobudget.

Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners

Voor de vaststelling van de uitkering voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners (grote gemeenten) wordt gebruik gemaakt van objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringslasten. Deze worden op grond van artikel 6 van het besluit bepaald aan de hand van een objectief verdeelmodel. Een toelichting op dit objectief verdeelmodel is opgenomen in het vervolg van deze bijlage. Voor de uitkering aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners ontvangen deze gemeenten een aparte extra uitkering. Een nadere toelichting hierop is ook opgenomen in deze bijlage.

Gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners

Voor de vaststelling van de uitkering voor gemeenten tussen de 15.000 en 40.000 inwoners (middelgrote gemeenten) wordt deels gebruik gemaakt van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringslasten (plus de uitkering voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners) en wordt deels gebruik gemaakt van de gerealiseerde gemeentelijke lasten (gecorrigeerd voor groei of krimp van huishoudens). Voor deze groep gemeenten bestaat de uitkering dus uit een objectief en een historisch bepaald deel. Welk deel objectief en welk deel historisch wordt bepaald hangt af van het aantal inwoners. Bij een stijgend aantal inwoners loopt het aandeel dat objectief wordt bepaald lineair op van 0% bij 15.000 inwoners tot 100% bij 40.000 inwoners. Voor deze gemeenten wordt allereerst berekend wat het budgetaandeel zou zijn als dit volledig historisch zou zijn bepaald. Net als bij kleine gemeenten wordt hierbij rekening gehouden met de groei of krimp van het aantal huishoudens in de afzonderlijke gemeenten. Dit budgetaandeel wordt vermenigvuldigd met het beschikbare macrobudget net als bij kleine gemeenten. Het resultaat hiervan wordt ten slotte vermenigvuldigd met het percentage

dat de gemeente historisch wordt verdeeld. De uitkomst hiervan is het historisch verdeelde deel van de uitkering.

Objectief vastgestelde (deel van de) uitkering voor gemeenten met meer dan 15.000 inwoners

Het resterende deel van de uitkering voor middelgrote gemeenten wordt net als voor grote gemeenten objectief bepaald (inclusief een uitkering voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners). De objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringslasten worden bepaald op basis van de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel. Het verdeelmodel berekent een objectieve grondslag die vervolgens gebruikt wordt om een budgetaandeel te berekenen in het objectief te verdelen deel van het macrobudget. De formule hiervoor is terug te vinden in artikel 3 van het Besluit. In woorden betekent de formule het volgende. Het budgetaandeel wordt berekend door eerst het product te berekenen van 1) het deel van het budget dat objectief wordt verdeeld (100% voor grote gemeenten) en 2) de objectieve grondslag zoals bepaald door het verdeelmodel. Dit product wordt vervolgens gedeeld door de som van dit product voor alle gemeenten. De uitkomst hiervan (een aandeel) wordt vermenigvuldigd met het objectief te verdelen deel van het beschikbare macrobudget. Het resultaat is het objectief vastgestelde deel van de gemeentelijke uitkering.

Het objectief te verdelen deel van het beschikbare macrobudget wordt bepaald door op het totaal beschikbare macrobudget alle historisch verdeelde (delen van de) uitkeringen en de uitkeringen voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners in mindering te brengen. Deze systematiek garandeert dat de historisch verdeelde uitkeringen en de uitkeringen ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners onafhankelijk van de objectieve verdeling worden vastgesteld.

De totale (voorlopige) uitkering en de bekendmaking daarvan

Voor alle gemeenten worden ten slotte het objectief berekende deel van de uitkering, het historisch berekende deel van de uitkering en de uitkering ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners bij elkaar opgeteld. Alle gemeenten ontvangen daarnaast een uitkering ten behoeve van vergunninghouders die in de periode januari tot en met juli van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar gehuisvest zijn. Een toelichting hierop is opgenomen in deze bijlage.

Alle uitkeringsdelen bij elkaar opgeteld vormen het voorlopig budget van gemeenten. Dit budget wordt uiterlijk drie maanden voor het begin van het uitvoeringsjaar bekend gemaakt aan gemeenten. Op basis van het voorlopig budget wordt voor elke gemeente het aandeel berekend in het totaal beschikbare voorlopige macrobudget. Dit budgetaandeel wordt per beschikking aan gemeenten bekend gemaakt en wijzigt daarna in principe niet meer. Slechts indien onverhoopt sprake blijkt van een – in strijd met de regelgeving – onjuiste toepassing van de verdelingssystematiek kan de verdeling nog worden aangepast.

Het beschikbare macrobudget kan nog wijzigen op grond van artikel 71, eerste lid van de Pw waarmee het gemeentelijk budget ook kan wijzigen. Het definitieve macrobudget voor het lopende uitvoeringsjaar wordt in beginsel bekend gemaakt tegelijk met de bekendmaking van het voorlopig macrobudget voor het volgende uitvoeringsjaar. Gemeenten ontvangen een beschikking met het definitieve budget.

Het objectief verdeelmodel

De basis voor de berekening van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringslasten is een niet-lineair (logit) verdeelmodel met indicatoren op meerdere niveaus, namelijk huishoud-, gemeente- en buurt-niveau. Hiermee wordt de kans op bijstand voor een huishouden ingeschat. Het huishouden is het niveau waarop gemeenten bepalen of recht op bijstand bestaat en hiermee sluit het verdeelmodel aan bij de praktijk van bijstandverlening.

Bij het bepalen van de kans op bijstand is rekening gehouden met de instroom van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet door ervan uit te gaan dat deze instroom 75% bedraagt van de historische instroom van gedeeltelijk arbeidsgehandicapten in de WSW en de Wajong in de periode 2011 tot en met 2014.

De in het model opgenomen verklarende variabelen zijn grotendeels individuele kenmerken van huishoudens aangevuld met omgevingskenmerken. Daarbij is voor de individuele huishoudkenmerken onderscheid gemaakt tussen indicatoren die corrigeren voor mensen in een huishouden die geen recht hebben op bijstand en indicatoren die van belang zijn voor de kans op bijstand van personen in een huishouden. Bij de omgevingskenmerken wordt onderscheid gemaakt tussen indicatoren die een rol spelen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt (de vraag naar werk; de beschikbare banen) en de aanbodkant van de arbeidsmarkt (het aanbod van werk; de kenmerken van de beroepsbevolking). Daarnaast kunnen ook buurteffecten van invloed zijn op de kans op bijstand, los van de huishoudkenmerken en de regionale beschikbaarheid van werk. De in het model opgenomen verklarende indicatoren zijn opgenomen in **tabel 1** (hh staat voor huishouden).

Tabel 1: in verdeelmodel opgenomen indicatoren

Indicatoren	Niveau	Bron
Niet-rechthebbenden		
<i>Te veel vermogen</i>		
Alleenstaande, vermogen boven € 5.000	Huishouden	CBS
Alleenstaande, vermogen tot € 5.000, overwaarde boven € 50.000	Huishouden	CBS
Paar/eenouder, vermogen boven € 10.000	Huishouden	CBS
Paar/eenouder, vermogen tot € 10.000, overwaarde boven € 50.000	Huishouden	CBS
<i>Andere uitkering</i>		
AO-uitkering, mate van AO 15–80% of onbekend in hh	Huishouden	CBS
AO-uitkering, mate van AO 80–100% in hh	Huishouden	CBS
WW-uitkering in hh	Huishouden	CBS
ANW-uitkering in hh	Huishouden	CBS
Zw-uitkering, wachtgeld of overige uitkering in hh	Huishouden	CBS
Pensioenuitkering in hh	Huishouden	CBS
<i>Kan/wil niet werken</i>		
Student (mbo/hbo/wo) in hh	Huishouden	CBS
Aanbodkant van de arbeidsmarkt		
<i>Leeftijd</i>		
Leeftijd 18 tot 20 jaar in hh (referentie)	Huishouden	CBS
Leeftijd 20 tot 25 jaar in hh	Huishouden	CBS
25 tot 30-jarige in hh	Huishouden	CBS
30 tot 40-jarige in hh	Huishouden	CBS
40 tot 50-jarige in hh	Huishouden	CBS
50-jarige tot AOW-leeftijd in hh	Huishouden	CBS
<i>Gezinsituatie</i>		
Alleenstaande (referentie)	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind tot 5	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind 5–12	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind 12–18	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind 18+	Huishouden	CBS
Eenouder-vader, jongste kind tot 5	Huishouden	CBS

Indicatoren	Niveau	Bron
Eenouder-vader, jongste kind 5–12	Huishouden	CBS
Eenouder-vader, jongste kind 12–18	Huishouden	CBS
Eenouder-vader, jongste kind 18+	Huishouden	CBS
Paar, jongste kind 18–	Huishouden	CBS
Paar, jongste kind 18+	Huishouden	CBS
Paar zonder kinderen	Huishouden	CBS
Thuiswonend meerderjarig kind	Huishouden	CBS
Overig huishouden	Huishouden	CBS
Wonen in Corporatiewoning	Huishouden	CBS
Wonen op een standplaats	Huishouden	CBS
<i>Afkomst</i>		
Autochtoon in hh (referentie)	Huishouden	CBS
Turk in hh	Huishouden	CBS
Surinaam in hh	Huishouden	CBS
Nederlands Antilliaan in hh	Huishouden	CBS
Marokkaan in hh	Huishouden	CBS
Ghanees in hh	Huishouden	CBS
Somaliër of Eritreeër in hh	Huishouden	CBS
Afrikaan (excl. Marokkaan, Ghanees, Somaliër, Eritreër) in hh	Huishouden	CBS
Afghaan in hh	Huishouden	CBS
Irakees in hh	Huishouden	CBS
Syriër in hh	Huishouden	CBS
Iraneees in hh	Huishouden	CBS
Chinees in hh	Huishouden	CBS
Indiaas in hh	Huishouden	CBS
Overig niet-westers in hh	Huishouden	CBS
Voormalig Joegoslavisch in hh	Huishouden	CBS
Voormalig Sovjet-Unie in hh	Huishouden	CBS
Overig westers in hh	Huishouden	CBS
<i>Opleiding</i>		
Aandeel laagst opgeleiden in gemeente	Gemeente	CBS
HCI (human capital index) onbekend (referentie)	Huishouden	CBS
Lage HCI in hh	Huishouden	CBS
Middelbare of hoge HCI in hh	Huishouden	CBS
(V)SO/Pro onderwijs gevolgd in hh	Huishouden	CBS
<i>Gezondheid</i>		
Zorgkosten boven € 50.000 in hh	Huishouden	CBS
Gebruik GGZ-zorg in hh	Huishouden	CBS
Medicijnen voor verslaving in hh	Huishouden	CBS
Medicijnen voor depressie in hh	Huishouden	CBS
Medicijnen voor psychose in hh	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit minder dan 4 hoofdgroepen in hh (referentie)	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit 4 tot 6 hoofdgroepen in hh	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit 6 tot 8 medicijnagroepen in hh	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit meer dan 8 hoofdgroepen in hh	Huishouden	CBS
<i>Combinaties van factoren</i>		
Niet-westerse afkomst in hh en 50-jarige tot AOW in hh	Huishouden	CBS
Niet-westerse afkomst in hh en gezondheidsproblemen ¹ in hh	Huishouden	CBS
Lage HCI in hh en gezondheidsproblemen ¹ in hh	Huishouden	CBS
Vraagkant van de arbeidsmarkt		
<i>Beschikbaarheid van banen</i>		
Banen per lid beroepsbevolking in gemeente, gecorrigeerd voor reistijd, concurrentie en grenspendel	Gemeente	Atlas voor gemeenten
<i>Werken onder je niveau</i>		
Aandeel werkend onder niveau in gemeente	Gemeente	Atlas voor gemeenten
Aandeel studenten (hbo/wo) onder de potentiële beroepsbevolking in gemeente	Gemeente	CBS
Aandeel WW'ers onder de beroepsbevolking in gemeente	Gemeente	CBS
Buurteffecten		
<i>Arbeidsethos</i>		
Aandeel van de beroepsbevolking in gemeente in buurt waar werken niet de norm is obv postcodegebieden (6 posities)	Gemeente	Atlas voor Gemeenten
<i>Leefbaarheid</i>		

Indicatoren	Niveau	Bron
Index overlast en onveiligheid	Buurt	Atlas voor gemeenten

¹ Definitie gezondheidsproblemen: persoon in huishoudens heeft 1 van de volgende kenmerken: heeft zorgkosten boven € 50.000, maakt gebruik van GGZ-zorg, van medicijnen tegen verslaving, depressie of psychose, of maakt gebruik van 4 of meer medicijngroepen.

Voor alle in het model opgenomen verklarende variabelen (tabel 1) wordt een coëfficiënt (gewicht) geschat. Deze coëfficiënten worden met de gehanteerde peildata gepubliceerd in de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ.

De coëfficiënten (gewichten) zijn de basis voor de uiteindelijke objectieve verdeling. Voor elk huishouden in de dataset wordt een objectieve kans op bijstand berekend door de coëfficiënten toe te passen op zo recent mogelijke gegevens. De peildata van deze gegevens worden ook gepubliceerd in de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Tabel 2: de verschillende typen normbedragen toegepast in het verdeelmodel

Standaard type huishoudens zonder kostendelerbepaling

Alleenstaande (ouder), leeftijd 21 tot aow

Alleenstaande (ouder), 18, 19 of 20 jaar

Gehuwd paar, beide partners leeftijd 21 tot aow

Gehuwd paar, beide partners 18, 19 of 20 jaar, zonder kind(eren)

Gehuwd paar, beide partners 18, 19 of 20 jaar, met kind(eren)

Gehuwd paar, één van beide partners 18, 19 of 20 jaar, zonder kind(eren)

Gehuwd paar, één van beide partners 18, 19 of 20 jaar, met kind(eren)

Normen gerechtigde leeftijd 21 tot AOW bij aantal kostendelers

9 normbedragen voor situaties van 2 kostendelers tot en met 10 kostendelers of meer

Normen gehuwde paren (1 partner jonger dan 21, 1 partner leeftijd 21 of ouder)

afhankelijk van aantal kostendelers

paren met kinderen: 9 normbedragen voor situaties van 2 kostendelers tot en met 10 kostendelers of meer

paren zonder kinderen: 9 normbedragen voor situaties van 2 kostendelers tot en met 10 kostendelers of meer

Afwijkende normen gehuwden obv art. 24 Pw

rechthebbende leeftijd 21 of ouder met of zonder kinderen

rechthebbende leeftijd jonger dan 21, zonder kind

rechthebbende leeftijd jonger dan 21, met kind

Nadat de bijstandskans voor elk huishouden is bepaald wordt aan de hand van bruto bijstandsbedragen bepaald welk bedrag een huishouden aan bijstand zou ontvangen volgens de wettelijke norm. Hiervoor wordt de bijstandskans vermenigvuldigd met het relevante bruto bijstandsbedrag. Deze bruto bijstandsbedragen zijn afgeleid van de netto bijstandsbedragen zoals deze in juni voorafgaand aan het uitvoeringsjaar per ministeriële regeling bekend zijn gemaakt. De bruto bijstandsbedragen zijn afhankelijk van het type huishouden en het aantal huishoudleden (de kostendelersnorm). Tabel 2 laat zien voor welke afzonderlijke huishoudtypen normbedragen in het model zijn gehanteerd. De verschillende normbedragen worden ieder jaar gepubliceerd in de regeling Participatiewet.

Bij tabel 2 wordt opgemerkt dat bij het verwerken van de kostendelersnorm in de bruto bijstandsbedragen rekening is gehouden met de groepen die uitgezonderd zijn van de kostendelersnorm: jongeren tot 21 jaar en studenten (mbo/hbo/wo). Het is niet mogelijk om rekening te houden met de uitzondering voor commerciële kamerhuurders vanwege het ontbreken van gegevens hierover.

Voor studenten wordt de bruto norm op 0 gesteld. Thuiswonende kinderen van 18 jaar of ouder worden als zelfstandige huishoudens gezien met een eigen recht op bijstand.

Als voor alle huishoudens het te verwachten bijstandsbedrag is bepaald worden deze voor elke gemeente bij elkaar opgeteld. Het resulterende bedrag vormt de input voor de verdelingssystematiek zoals beschreven onder het kopje «algemene beschrijving verdeelsystematiek».

Berekeningswijze uitkering ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners

Het benodigde budget ten behoeve van de uitkering aan dak- en thuislozen en aan instellingsbewoners wordt apart bepaald. Gemeenten ontvangen dit budget naar rato van de mate waarin de gemeentelijke uitkering objectief wordt verdeeld. Voor gemeenten die (deels) historisch worden verdeeld geldt dat de uitgaven aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners meelopen in de historische verdeling. De uitgaven aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners maken namelijk onderdeel uit van de realisaties van gemeenten.

Het budget voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners wordt bepaald aan de hand van de verhouding tussen de netto uitgaven van een gemeente aan deze doelgroep en de totale netto uitgaven van alle gemeenten aan uitkeringen op grond van de Pw, de IOAW en de IOAZ. Dit budgetaandeel wordt vermenigvuldigd met het totaal beschikbare macrobudget en het percentage dat een gemeente objectief wordt verdeeld. De uitgaven voor levensonderhoud aan startende zelfstandigen in het kader van de Bbz 2004 worden hierbij buiten beschouwing gelaten omdat deze niet als aparte post door het CBS worden geregistreerd en alleen de totale uitgaven aan Bbz-uitkeringen worden geregistreerd. Deze gegevens worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze bestanden bevatten gegevens over de netto uitkeringen op grond van de Participatiewet, IOAW IOAZ, bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage en de Bbz. De bijzondere bijstand en de langdurigheidstoelage worden net als de Bbz buiten beschouwing gelaten voor het bepalen van de totale netto uitgaven aan uitkeringen.

Berekeningswijze uitkering ten behoeve van gehuisveste vergunninghouders

Van de hierboven beschreven verdelingssystematiek wordt afgeweken om beter rekening te kunnen houden met de verhoogde asielinstroom die in Nederland heeft plaatsgevonden. Voor deze groep wordt voor de vaststelling van de verdeling in 2017 en 2018 een apart budget uit het voorlopig macrobudget gereserveerd en verdeeld. Voor de uitkeringen in 2017 gaat het om een totaal bedrag van € 100 miljoen en voor de uitkeringen in 2018 om € 100 miljoen. Het voorlopig macrobudget dat – na aftrek van het genoemde budget – overblijft wordt verdeeld volgens de reguliere systematiek.

Voor de verdeling van dit budget wordt gekeken naar het aantal gehuisveste vergunninghouders bij gemeenten in de periode januari tot en met juli van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar. Het aandeel dat een individuele gemeente ontvangt van het genoemde budget wordt bepaald door het aantal gehuisveste vergunninghouders van een individuele gemeente in de genoemde periode als percentage van het totaal aantal gehuisveste vergunninghouders in deze periode.

Bepalingen over de gehanteerde data en omgaan met jaarlijkse herindelingen

De budgetberekening geschiedt op grond van de cijfers zoals die bij het vaststellen van de verdeling beschikbaar zijn. Indien deze cijfers hierna nog wijzigen (bijvoorbeeld door toepassing van een alternatieve meet-

methode of nagekomen informatie), dan zullen de budgetten hiervoor niet worden aangepast.

Geregeld vinden er fusies en herindelingen van gemeenten plaats. De verdeelkenmerken zijn dan nog niet bekend voor de samenstelling van de nieuwe gemeenten. Daarom worden in het geval van een fusie de uitkomsten van het verdeelmodel voor de gemeenten van voor de fusie opgeteld. In het geval van een herindeling worden de budgetten naar rato toegeedeeld aan de (nieuwe) gemeenten. Deze toedeling vindt plaats op basis van een redelijke schatting van de toestand zoals die op het moment van vaststelling zou zijn geweest als de instelling of de wijziging op die datum reeds was ingegaan.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Het Besluit Participatiewet (Besluit Pw) regelt de verdeling van het macrobudget zoals staat omschreven in artikel 69, eerste lid, van de Participatiewet (Pw). Het betreft hier het budget dat beschikbaar wordt gesteld voor algemene bijstand, hierbij inbegrepen de algemene bijstand voor startende ondernemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) alsmede de verstrekking van loonkostensubsidies. Het Besluit Pw wordt aangepast in verband met enkele wijzigingen in het verdeelmodel. Het verdeelmodel staat beschreven in een bijlage bij artikel 6 van het besluit en de wijzigingen maken dat deze bijlage vervangen dient te worden. De genoemde bijlage bij het Besluit bevat een integrale toelichting op het verdeelmodel zoals dat zal worden toegepast voor de verdeling in 2018. In het vervolg van deze toelichting wordt nader ingegaan op de wijzigingen in het verdeelmodel. De Staatssecretaris van SZW heeft de Tweede Kamer over deze wijzigingen per brief van 14 juli 2017¹ geïnformeerd.

1. Wijzigingen in het verdeelmodel

In 2015 is een nieuw verdeelmodel geïntroduceerd. De aanleiding hiervoor was de kritiek op het oude verdeelmodel dat volgens gemeenten tot onbegrijpelijke uitkomsten leidde. Er is na een zorgvuldig selectieproces gekozen voor een nieuw model, dat wetenschappelijk gezien volgens de experts het meest zuiver de benodigde budgetten kan bepalen. Het model bepaalt de bijstandskans op het niveau van het huishouden en houdt rekening met de invloed van factoren op het niveau van de buurt en de gemeente. Voor 2016 en 2017 is het verdeelmodel verder verbeterd met als belangrijkste verbetering in 2017 de overstap van het gebruik van gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) naar integrale gegevensbestanden van het CBS. Experts waren het erover eens dat het verdeelmodel zoals toegepast in 2017 daarna hooguit nog verder verfijnd zou kunnen worden. Hiervoor hadden zij en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) nog enkele adviezen. Deze resterende punten zijn voor verdeelmodel 2018 onderzocht door onderzoeksbureaus SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor Gemeenten. Een belangrijk punt in het onderzoek betrof de zoektocht naar een betere benadering voor de stapeling van problematiek van huishoudens waardoor zij een grotere kans hebben op bijstand. Gedacht werd dat vooral centrumgemeenten mogelijk benadeeld werden doordat in deze gemeenten relatief veel huishoudens wonen die te maken hebben met een stapeling van problematiek. Hiervoor heeft het onderzoek oplossingen opgeleverd waardoor de factor regionaal klantenpotentieel (die op verzoek van gemeenten als tijdelijke factor in model 2017 is toegevoegd) kan worden vervangen. Een volledig overzicht van de verfijningen in het model voor 2018 is hieronder opgenomen.

Bij het onderzoek zijn de VNG, Divosa en diverse gemeenten intensief betrokken via een begeleidingscommissie. De volgende gemeenten maakten deel uit van de begeleidingscommissie: Amsterdam (namens de G4), Arnhem, Enschede, Groningen, Nijmegen, Orionis Walcheren (Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Middelburg, Veere en

¹ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 352, nr 62

Vlissingen), Leeuwarden, de WSD Groep (Boxtel) en Zoetermeer. Ook de ministeries van BZK en Financiën maakten deel uit van de begeleidingscommissie. Daarnaast is geregeld een expertgroep geraadpleegd bestaande uit prof. dr. M. Allers (Rijksuniversiteit Groningen), prof. dr. B. van der Klaauw (Vrije Universiteit) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Prof. Allers en de Rfv waren ook aanwezig bij de begeleidingscommissie met de gemeenten.

De verfijningen voor model 2018 betreffen:

- Er wordt meer rekening gehouden met uitkeringen anders dan bijstandsuitkeringen. Die uitkeringen zorgen ervoor dat de kans dat iemand daarnaast nog recht heeft op een bijstandsuitkering lager is. Hiervoor zal aanvullend worden gekeken of recht bestaat op een algemene nabestaandenwet-uitkering (ANW), een ziekewet-uitkering (ZW) wachtgeld of overige uitkering of een pensioenuitkering.
- Er wordt een indicator (Voortgezet) Speciaal Onderwijs/Praktijk Onderwijs, afgekort (V)SO/PRO onderwijs toegevoegd die aangeeft of iemand in het verleden (V)SO/PRO onderwijs heeft gevolgd. Deze indicator is een proxy voor het hebben van een arbeidsbeperking en is toegevoegd met het oog op de nieuwe doelgroep van de Participatiewet.
- Er wordt meer rekening gehouden met de extra verhoogde bijstandskans voor huishoudens waar sprake is van gestapelde problematiek. Huishoudens met een combinatie van bepaalde kenmerken hebben een hogere kans op bijstand dan verwacht mag worden als de afzonderlijke huishoudkenmerken van die huishoudens worden «opgeteld». De volgende combinatiefactoren worden toegevoegd aan het verdeelmodel. De factor «regionaal klantenpotentieel», welke voor 2017 tijdelijk was opgenomen om rekening te houden met de gestapelde problematiek, wordt met deze wijzigingen vervangen.
 - De factor «hebben van een niet-westerse migratieachtergrond in het huishouden» in combinatie met de factor «in de leeftijd van 50 jaar tot AOW-leeftijd»
 - De factor «hebben van een niet-westerse migratieachtergrond» in het huishouden in combinatie met het hebben van gezondheidsproblemen (huishoudleden hebben één van de volgende kenmerken: zorgkosten boven € 50.000, maakt gebruik van GGZ-zorg, van medicijnen tegen verslaving, depressie of psychose, of maakt gebruik van vier of meer medicijn groepen)
 - De factor Laag human capital index (maatstaf voor opleidingsniveau) in het huishouden in combinatie met het hebben van gezondheidsproblemen zoals hierboven gedefinieerd.
- Er wordt een indicator standplaatsen toegevoegd. Uit het onderzoek is gebleken dat huishoudens die ingeschreven staan op een adres dat geregistreerd staat als standplaats (woonwagens bijvoorbeeld) een hogere kans op bijstand hebben.
- De herkomst van personen in huishoudens wordt verder uitgesplitst. Toegevoegd wordt de herkomst van personen uit Iran, China, India en voormalige Sovjet-Unie. Gebleken is dat de bijstandskans van huishoudens met een migratie-achtergrond uit China en India aanmerkelijk lager is dan de gemiddelde kans voor mensen met een niet-westers achtergrond terwijl de bijstandskans voor Iran juist hoger is dan dit gemiddelde. De bijstandskans van mensen uit voormalig Sovjet-Unie is aanmerkelijk hoger dan die van andere mensen met een westerse achtergrond. Daarnaast worden personen uit Eritrea onderscheiden en bij de groep Somaliërs meegenomen omdat de bijstandskans van die twee groepen vergelijkbaar is.

• De indicator «aandeel van de beroepsbevolking in buurt waar werken niet de norm is» wordt gebaseerd op een 6-posities postcodeniveau in plaats van op buurniveau omdat dit minder gevoelig is voor grenswijzigingen en herindelingen van de CBS-buurtten en het lagere niveau het mogelijk maakt om preciezer te meten.

Parallel aan de verfijning van het verdeelmodel hebben Atlas voor Gemeenten en SEO onderzoek gedaan naar de samenhang tussen beleid en uitvoering enerzijds en de tekorten en overschotten anderzijds van gemeenten. Doel van het onderzoek was het toetsen van het uitgangspunt dat met het verdeelmodel een budget wordt verstrekt zodanig dat de financiële tekorten en overschotten op het bijstandsbudget in belangrijke mate kunnen worden verklaard door verschillen in beleid en uitvoering van gemeenten.

De onderzoekers hebben allereerst door middel van een literatuurstudie en interviews met een kerngroep van 16 geselecteerde gemeenten (de «uitschieters») inzicht verkregen in de relevante aspecten van beleid en uitvoering en in hoeverre deze bijdragen aan het terugdringen van de bijstandsuitgaven. Er zijn zeven factoren gevonden waarvan het aannemelijk is dat die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven van gemeenten: de organisatiecultuur, het politieke klimaat en de beleidsinstrumenten handhaving, focus op kansrijken, streng aan de poort, *work first* en het stimuleren van deeltijdwerk. De onderzoekers hebben op basis van de interviews in de 16 gemeenten op verschillende beleidsonderdelen een score gegeven voor de mate waarin het beleid gericht is op het terugdringen van de bijstandsuitgaven. Zij vinden bij de 16 gemeenten een samenhang tussen de herverdeel-effecten van de betreffende gemeenten en de scores. Dit biedt een eerste aanwijzing voor het verband tussen beleid en uitvoering en de financiële tekorten en overschotten bij gemeenten.

Vervolgens hebben de onderzoekers een enquête uitgezet onder een grotere groep gemeenten. Uit de kwantitatieve analyse daarvan blijkt dat er een statistische samenhang is tussen beleidsfactoren en tekorten en overschotten. Dat geldt voor zowel de volumecomponent (verschillen tussen werkelijke en voorspelde aantallen bijstandshuishoudens) als de prijscomponent (verschillen tussen werkelijke en voorspelde gemiddelde prijs per uitkering). De beleidsinstrumenten die er toe doen voor het beheersen van de bijstandsuitgaven zijn instrumenten op het terrein van handhaving, maatregelen en sancties. Daarnaast presteren sociale diensten die gericht zijn op het aantrekken, vasthouden en belonen van talent over het algemeen beter. Ook het politieke klimaat (gedefinieerd als «voorkeur voor inkomensherverdeling») doet ertoe. Ten slotte vinden de onderzoekers dat de mate waarin gemeenten erin slagen mensen in deeltijd te laten werken significant samenhangt met de prijsverschillen. Nadere analyse toont aan dat het politieke klimaat en frequent contact hebben met het zittende bestand samenhangt met het aandeel deeltijdwerk. De onderzoekers vinden geen logische verklaarbare relatie tussen de beschikbaarheid van banen en het aandeel deeltijdwerk.

De geraadpleegde experts en de Rfv (zie hoofdstuk 3, adviezen) adviseren om nader te onderzoeken of er een relatie bestaat tussen objectieve factoren en de prijsverschillen, met name de factor aandeel deeltijdwerk. In reactie op deze adviezen is in hoofdstuk 3 aangegeven dat dit onderzoek zal worden uitgevoerd.

2. Wijzigingen in het vangnet

Gemeenten ontvangen op grond van de Participatiewet budget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Gemeenten die een tekort hebben kunnen onder voorwaarden een verzoek indienen voor een

vangnetuitkering. De voorwaarden zijn niet ieder jaar hetzelfde. Ervaringen met de toepassing van het vangnet worden gebruikt om het vangnet stap voor stap te verbeteren. Daarbij blijft het doel een eerlijk en rechtvaardig vangnet.

Vanaf 1 januari 2018 tot en met 15 augustus 2018 kunnen gemeenten een vangnetuitkering aanvragen over kalenderjaar 2017. De voorwaarden voor een vangnetuitkering over 2017 zijn eerder vastgesteld (besluit van 5 oktober 2016 tot aanpassing van het Besluit Participatiewet in verband met wijzigingen van het verdeelmodel en vaststelling van een nieuw vangnet, staatsblad 2016, 355). Bij de nadere voorbereiding van de vangnetuitkering over 2017 bleek dat een aantal regels over het vangnet in het Besluit Participatiewet tot onduidelijkheid leidde. Dit was de aanleiding om het Besluit Participatiewet met betrekking tot het vangnet op vier punten te verduidelijken.

Allereerst, het uitvoeren van maatregelen (artikel I, onderdeel D, eerste lid). Eén van de voorwaarden voor een vangnetuitkering over 2015 of 2016 was dat het college een proces van tekortreductie in gang had gezet. Eén van de voorwaarden voor een vangnetuitkering over 2017, die is geregeld in het besluit van 5 oktober 2016, is dat het college daadwerkelijk maatregelen moet hebben getroffen om te komen tot tekortreductie. Daarbij werd verlangd dat deze maatregelen werden getroffen in het kalenderjaar waarop het verzoek betrekking had. Middels dit besluit hebben gemeenten meer tijd om maatregelen te treffen en meer tijd om instemming te vragen van de gemeenteraad, namelijk vanaf het kalenderjaar waarop het verzoek betrekking heeft tot het indienen van een verzoek voor een vangnetuitkering over 2017. De reden om deze eis te laten vallen is dat het belangrijker is dat gemeenten maatregelen hebben getroffen, dan het precieze moment waarop dat is gebeurd.

Ten tweede, de verklaring van het college over de getroffen maatregelen (artikel I, onderdeel D, tweede lid). Eén van de voorwaarden voor een vangnetuitkering over 2017, die is geregeld in het besluit van 5 oktober 2016, is dat het college verklaart dat het maatregelen heeft getroffen om te komen tot tekortreductie. In overleg met VNG is ervoor gekozen om dit punt te verduidelijken. Van colleges wordt verwacht dat zij een toelichting geven op hun verklaring, zoals gevraagd in het modelaanvraagformulier dat door de minister ter beschikking is gesteld.

Ten derde, het overgangsrecht (artikel I, onderdeel E). Indien een gemeente over 2015 en/of 2016 een vangnetuitkering is verleend, is één van de voorwaarden voor een vangnetuitkering over 2017 het nemen van externe maatregelen. Dit betekent dat het college actief extern consultatie heeft verricht om te komen tot deze maatregel. Voorbeelden zijn gebruik maken van een kennisgroep of leercirkel. Deze voorwaarde is geregeld in het besluit van 5 oktober 2016. Zoals aangekondigd in de verzamelbrief van 29 december 2016, bevatte het overgangsrecht voor 2016 een technische onvolkomenheid. Middels dit besluit is geregeld dat het nemen van externe maatregelen (Artikel 10, lid twee) geen eis is voor een vangnetuitkering over 2016.

Ten vierde, het geven van een aanwijzing (artikel I, onderdeel D, derde lid). Onze Minister kan, indien hij met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de Participatiewet ernstige tekortkomingen vaststelt, aan het college, nadat het college gedurende acht weken in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen, een aanwijzing geven. Met dit besluit is verduidelijkt wanneer een aanwijzing leidt tot afwijzing van een vangnetuitkering. In de praktijk worden aanvragen voor een vangnetuitkering over kalenderjaar t beoordeeld in het najaar van jaar t + 1. Als

dan blijkt dat een gemeente tekort schiet (of lijkt te schieten) in de rechtmatige uitvoering van de Participatiewet, dan volgt niet van de ene op de andere dag een aanwijzing. Het is mogelijk dat een aanwijzing dan volgt in jaar $t + 2$. In dat geval worden verzoeken tot een vangnetuitkering afgewezen over de jaren $t + 1$ (het jaar waarin bleek dat een gemeente tekort schoot) en $t + 2$ (het jaar waarin de gemeente nog steeds tekort schoot en is overgegaan tot een aanwijzing).

3. Adviezen VNG, Rfv en experts over het verdeelmodel

Advies van prof. dr. M.A. Allers

Professor Allers (COELO, Universiteit Groningen) heeft op verzoek van het ministerie van SZW advies uitgebracht over de verfijningen voor het verdeelmodel 2018. Het verdeelmodel 2018 is volgens hem een (verdere) verbetering. Hij geeft aan dat het model nu wel uitontwikkeld lijkt te zijn en het model goed genoeg is om volledig te worden toegepast. Een historische component (overgangsregeling) is dus niet nodig. Wel geeft hij in overweging om de grootste positieve verschillen af te toppen omdat grote overschotten bij enkele gemeenten het draagvlak ondermijnen en voor een goede prikkelwerking niet nodig zijn. Het voordeel van aftopping zou wel afgewogen moeten worden tegen het nadeel dat dit de verdeling ingewikkelder maakt. Hij adviseert ten slotte om voor model 2019 nader onderzoek te doen naar de prijscomponent van het model omdat tekorten van gemeenten ook veroorzaakt worden doordat gemeenten hogere uitkeringen verstrekken dan op basis van de gehanteerde normbedragen mag worden verwacht.

Advies van prof. dr. B. van der Klaauw

Ook professor Van Der Klaauw (Vrije Universiteit) heeft op verzoek van het ministerie van SZW een reactie gegeven op de verfijningen voor het verdeelmodel. Volgens hem is de ontwikkeling van het kansmodel ongeveer klaar en zijn er weinig mogelijkheden meer om het model verder te verbeteren of te verfijnen. Wel vindt ook hij dat meer aandacht gegeven moet worden aan de normbedragen (prijscomponent) en dat in vervolgonderzoek moet worden gekeken of de normbedragen niet ook afhankelijk gemaakt kunnen worden van een aantal (objectieve) kenmerken.

Advies Raad voor de Financiële Verhoudingen

De Raad voor de Financiële verhoudingen merkt op dat in de discussie over het bijstandsbudget de verdeelvraagstukken en de toereikendheid van het te verdelen macrobudget vaak door elkaar heen lopen. Volgens de Raad mag het draagvlak voor het model niet aangetast worden door twijfel over de toereikendheid van het totaal beschikbare budget. De Raad maakt daarom in zijn advies duidelijk onderscheid tussen beide aspecten. In relatie tot de discussie over de toereikendheid van het macrobudget pleit de Raad ervoor een nadere analyse te maken als het saldo van tekorten en overschotten significant is, bijvoorbeeld meer dan 3% van het beschikbare macrobudget, en dat bestuurlijk gewogen wordt of er aanleiding is het macrobudget te corrigeren.

De Raad is positief over de verfijning van het verdeelmodel 2018. Het model is volgens hem uitontwikkeld voor wat betreft de voorspelling van het aantal huishoudens. Hij geeft aan dat een verdere zoektocht naar nieuwe factoren – laat staan een model gebaseerd op nieuwe principes – niet zinvol, niet wenselijk en niet noodzakelijk is. De Raad adviseert het verdeelmodel toe te passen voor 2018 zonder een historische component

(overgangsregeling). Daarnaast adviseert hij om de eigen risicodrempel van het vangnet voor 2018 op 5% te houden zoals vorig jaar door het kabinet met de VNG is afgesproken en reeds is vastgelegd in het Besluit Pw. Verder geeft de Raad evenals professor Allers in overweging om te onderzoeken of het mogelijk is om in 2018 de uitschieters aan de bovenkant af te toppen.

Voor model 2019 adviseert de Raad, in lijn met de adviezen van de experts, om nader onderzoek te doen naar de prijscomponent van het model. Als reden hiervoor noemt de Raad dat met name de mate van deeltijdwerk van invloed is op de prijs van een uitkering. De Raad adviseert concreet te onderzoeken in hoeverre de mate van deeltijdwerk te objectiveren is. Ten slotte adviseert de Raad om het effect van de extramuralisering beschermd wonen op de bijstandslasten te onderzoeken voor model 2019. Door extramuralisering zou verschuiving van kosten van de Wmo naar de Participatiewet ontstaan. Het verdeelmodel kent aan instellingsbewoners in een semi-murale instelling een te laag bedrag toe omdat deze gelijk worden behandeld met intramurale bewoners. Het onderzoek zou zich dan moeten richten op de wijze, aard en mate van de verschuiving door de extramuralisering en de mate waarin gemeenten hierop invloed kunnen uitoefenen. Als tussenoplossing voor model 2018 adviseert de Raad de instellingsbewoners apart te verdelen met een mixprijs van zak- en kleedgeld en een volwaardige uitkering.

Het kabinet kiest ervoor om de adviezen van de Rfv voor het verdeelmodel 2018 grotendeels te volgen. Dit betekent dat het verdeelmodel volledig zal worden toegepast zonder een historisch aandeel te hanteren, zoals in de afgelopen jaren het geval was (het overgangsregime). Voor 2018 zal, net als in 2017, de verlaagde eigen risicodrempel van 5% voor het vangnet worden gehanteerd zoals vorig jaar met de VNG reeds was afgesproken. Verder zal conform het advies nader onderzoek worden gedaan naar de prijscomponent ten behoeve van het verdeelmodel 2019. Gegeven de discussie met gemeenten en het advies van de Rfv over de wijze waarop in het verdeelmodel rekening wordt gehouden met instellingsbewoners zullen gemeenten in 2018, net als in 2016, een apart budget ontvangen ten behoeve van de financiering van uitkeringen aan instellingsbewoners. Deze groep zal, samen met dak- en thuislozen, een budget ontvangen dat op historische basis wordt verdeeld buiten het objectief verdeelmodel om. Voor de verdeling 2019 zal worden gezien of het mogelijk is een betere benadering te vinden voor de verdeling van de middelen voor instellingsbewoners.

Ten slotte zal evenals in 2017 een deel van het macrobudget apart worden verdeeld ten behoeve van de bijstandsuitgaven aan statushouders. De reden hiervoor is dat de statushouders die in 2017 gehuisvest zijn nog niet in de gegevens zitten die bekend zijn bij het CBS en dus niet gebruikt kunnen worden voor de vaststelling van het budget 2018 met het objectief verdeelmodel.

Advies Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Op 6 juli heeft bestuurlijk overleg met de VNG plaatsgevonden. De VNG heeft aangegeven geen oordeel over het verdeelmodel te geven, gezien de bezwaren die de VNG heeft tegen de hoogte van het macrobudget. Op 12 juli heeft de VNG een brief gestuurd in reactie op het verzoek om een advies te geven over het verdeelmodel 2018. De brief van de VNG is bijgevoegd. De brief is overeenkomstig het standpunt van de VNG zoals verwoord tijdens het bestuurlijk overleg. De VNG geeft in de brief aan dat het door het tekort op het macrobudget niet langer medeverantwoordelijk kan en wil zijn voor de doorontwikkeling van het verdeelmodel en de vaststelling van de individuele budgetten van gemeenten. Om deze reden

geeft de VNG geen advies over het verdeelmodel zoals dat nu voorligt en laat het de vaststelling en uitvoering van de verdeling over aan het inzicht en de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris en het kabinet.

Evenals de Raad voor de financiële verhoudingen is het kabinet van mening dat de omvang van het macrobudget en de wijze waarop dit verdeeld wordt verschillende onderwerpen zijn die in de discussie niet door elkaar heen zouden moeten lopen. Voor een reactie op het standpunt van de VNG ten aanzien van het macrobudget wordt allereerst verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van SZW (Kamerstukken 34 352, nr. 58, p. 12–14). In aanvulling op de inhoud van deze brief wijst het kabinet erop dat een systeem van nacalculatie, zoals door de VNG wordt voorgesteld, niet past binnen de huidige systematiek waarbij het macrobudget in het lopende jaar wordt vastgesteld. Het zou ertoe leiden dat gemeenten pas achteraf helderheid hebben over het budget. Dit zou leiden tot financiële onzekerheid bij gemeenten. In de systematiek van de raming van het macrobudget werken realisaties van gemeenten een jaar later door in het macrobudget. Bij tekorten dan wel overschotten wordt dit dus recht getrokken in latere jaren. Het kabinet wijst er nog op dat het macrobudget op grond van artikel 69, tweede lid, wordt vastgesteld, waarbij uitgangspunt is dat dit bedrag voor het desbetreffende kalenderjaar toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten in verband met de bijstandsuitgaven. De raming is sinds de invoering van de WWB in 2004 gebaseerd op:

1. gegevens over de feitelijke ontwikkeling van de bijstandsuitgaven in het voorafgaande begrotingsjaar;
2. de door het CPB voor het begrotingsjaar geraamde effecten van de economische vooruitzichten op het bijstandsvolume;
3. de verwachte effecten van rijksbeleid op de bijstandsuitgaven.

De te verwachten bijstandsuitgaven worden in eerste aanleg geraamd in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. In september van het begrotingsjaar zelf wordt het macrobudget voor dat jaar definitief vastgesteld. Daartoe wordt gebruik gemaakt van een geactualiseerde raming van het bijstandsvolume in het begrotingsjaar op grond van de meest actuele inzichten in de werkloosheid (afkomstig van het CPB). Achteraf kan blijken dat de realisaties afwijken van de raming. Dit is inherent verbonden met het maken van ramingen. De gegevens van het feitelijke bijstandsvolume in het begrotingsjaar zelf worden, zoals hierboven aangegeven, niet in de raming betrokken, omdat er dan een vermenging zou optreden van de raming en het beleid van gemeenten.

Jaarlijks, voorafgaand aan de publicatiemomenten van het macrobudget, wordt de raming tijdens een gesprek met de VNG en Divosa uitgebreid toegelicht. Als er aanleiding bestaat om nader te kijken naar de raming dan is het kabinet daartoe bereid. In 2016 is overigens de ramingsregel voor het bepalen van het conjunctuureffect nog door het CPB herijkt naar aanleiding van de overstap op de internationale definitie van werkloosheid. De recente discussie met de VNG over het gereali-seerde tekort in 2016 is voor het kabinet aanleiding om met de VNG in gesprek te gaan over op welke wijze de ramingsystematiek periodiek geëvalueerd zou kunnen worden.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A en onderdeel B, eerste en tweede lid, betreffen aanpassingen waarmee voor gemeenten op historische gronden een budget kan worden verstrekt ten behoeve van uitkeringen aan instellingsbewoners. Zie voor de achtergrond van deze wijziging de reactie op het advies van de Rfv.

Onderdeel B, derde lid, betreft een kleine aanpassing, waarmee ook voor de uitkering in 2018 middels een aparte uitkering rekening kan worden gehouden met de in 2017 in een gemeente gehuisveste vergunninghouders.

Onderdeel C betreft een wijziging van de grondslag voor de regeling Participatiewet. Deze grondslag wordt uitgebreid zodat daarin ook de in het verdeelmodel toe te passen normbedragen (voor de hoogte van de bijstandsuitkering) per huishoudtype kunnen worden opgenomen. Dit is wenselijk zodat niet ieder jaar, bij de jaarlijkse gebruikelijke indexering van de normbedragen, het Besluit moet worden aangepast. In onderdeel D worden een aantal bepalingen met betrekking tot het vangnet verduidelijkt. Zo wordt bepaald dat het college maatregelen moet hebben getroffen om het tekort te reduceren, maar wordt niet langer voorgeschreven wanneer deze maatregelen moeten zijn getroffen. Verder wordt verduidelijkt dat een vangnetuitkering wordt afgewezen indien de minister een aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de wet heeft gegeven in het kalenderjaar waarop het verzoek betrekking heeft of in het daaraan voorafgaande kalenderjaar. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel E betreft een zuiver technische aanpassing van een onvolkomenheid in het overgangsrecht voor het vangnet, die al eerder is aangekondigd. Dit betreft ook een bevestiging van de beoogde toepassing voor het jaar 2016 van het eigen risico van 30 euro. In dit overgangsrecht is voor het jaar 2016 bepaald dat het eigen risico van een gemeente in plaats van 5% van het toegekende budget ook 30 euro per inwoner kan bedragen indien dit gunstiger is voor een gemeente. Deze laatste grens geldt zowel voor de beoordeling van het recht op een vangnetuitkering als voor de vaststelling van de hoogte van de vangnetuitkering. Dit wordt in dit overgangsrecht bevestigd.

Artikel II

De bijlage, waarin het verdeelmodel nader is uitgewerkt, wordt integraal vervangen in verband met de wijzigingen zoals die in het algemene deel van deze toelichting zijn beschreven.

Artikel III

De wijzigingen treden in werking op 1 januari 2018. Gemeenten ontvangen reeds uiterlijk op 1 oktober 2017 een beschikking waarin de budgetverdeling voor 2018 wordt vastgesteld. Echter deze beschikking heeft pas werking vanaf 1 januari 2018, wanneer de uitbetaling van de uitkering aanvangt. De aanpassingen in onderdeel E, die zien op het vangnet, werken terug tot en met 1 januari 2017. Dit is reeds eerder aangekondigd in de Verzamelbrief gemeenten 2016-2 (2016-0000223750).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma