



Advies Raad van State betreffende het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met de invoering van een nieuw verdeelmodel

Nader Rapport

Datum 26 september 2014

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met de invoering van een nieuw verdeelmodel.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 juli 2014, no.2014001378, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerpbesluit rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juli 2014, no.W12.14.0268/III bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling heeft wel als redactionele opmerking de suggestie meegegeven om in de toelichting in te gaan op de verhouding van het ontwerpbesluit tot het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met de instelling van een deelfonds sociaal domein (Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein) (33 935). Hierbij verwijst de Afdeling naar een passage uit een brief van mij aan de Tweede Kamer van 15 mei 2014 (Kamerstukken II 30 545, nr. 137, paragraaf 2.2.4). Ik ga ervan uit dat hier sprake is van een misverstand. In de betreffende passage wordt gesproken over het participatiebudget. In het ontwerpbesluit gaat het echter om het inkomensdeel van de uitkering, bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet, (ten behoeve van de algemene bijstand en uitkeringen op grond van de PW, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 voor zover deze laatste betrekking heeft op algemene bijstand voor startende ondernemers). Er is geen directe relatie tussen het inkomensdeel en de instelling van een sociaal deelfonds, dat mede betrekking zou hebben op participatie-voorzieningen. Nieuw is dat de kosten voor de loonkostensubsidies gefinancierd zullen worden vanuit het inkomensdeel. Het inkomensdeel is vrij besteedbaar. Dit betekent onder meer dat gemeenten overschotten op dit budget ook mogen aanwenden voor de uitvoering van taken op het terrein van onder meer jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie, het zogeheten sociaal domein. Dit is evenwel geen nieuw gegeven, aangezien deze bestedingsvrijheid samenhangt met de in 2004 ingevoerde vorm van budgetbekostiging voor de inkomensvoorzieningen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enkele redactionele verbeteringen door te voeren en zijn daarnaast twee wijzigingen aangebracht die in de slotfase van de ontwikkeling van het verdeelmodel noodzakelijk bleken. Ten eerste is voor het jaar 2015 in artikel 1 een afwijkende bepaling voor de bepaling van de gemeentelijke lasten opgenomen. Dit is noodzakelijk gebleken omdat het CBS is overgestapt op een andere wijze van registeren van het aantal huishoudens van 15 tot en met 64 jaar. Deze statistiek wordt gebruikt om de gemeentelijke lasten aan te passen aan de groei of krimp in gemeenten. Het gebruiken van deze statistiek zou ongewenste effecten hebben voor de verdeling in 2015 en om die reden is het wenselijk eenmalig een andere statistiek te gebruiken. De berekening van deze lasten waarbij huishoudens is vervangen door inwoners maakt dit mogelijk.

De tweede wijziging betreft de ijking van de uitkomsten van het verdeelmodel. Het verdeelmodel wordt zo geïkt dat de uitkomsten voor grote gemeenten gelijk zijn aan het budget voor deze gemeenten (afgezien van het overgangsregime waarin 50% historisch wordt bepaald). Om dit mogelijk te maken is het nodig de formule voor de berekening van het budget voor middelgrote gemeenten aan te passen. Voor deze middelgrote gemeenten wordt de grondslag deels bepaald op basis van de gemeentelijke lasten (historische verdeling) en deels op basis van de objectief vastgestelde kosten (objectieve verdeling). Welk deel objectief en welk deel op basis van de gemeentelijke lasten 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. Gewijzigd is het deel van de grondslag dat op basis van de gemeentelijke lasten wordt bepaald. Berekend wordt wat het budget zou zijn geweest van de gemeente als dit volledig op basis van de gemeentelijke lasten zou zijn bepaald. Dit budget wordt vermenigvuldigd met het voor de gemeente berekende aandeel dat op basis van de gemeentelijke lasten wordt bepaald. Met het objectieve verdeelmodel worden vervolgens de te verwachten bijstandsuitgaven voor zowel middelgrote als grote gemeenten berekend. Voor een middelgrote gemeente wordt het berekende bedrag vermenigvuldigd met het voor de gemeente berekende aandeel dat objectief wordt bepaald. Het historisch bepaalde deel van de



grondslag en het objectief bepaalde deel van de grondslag worden bij elkaar opgeteld. De uitkomsten van het verdeelmodel worden zo geïjkt dat het totaal van de grondslagen van de middelgrote en grote gemeenten samen precies gelijk zijn aan het macrobudget dat beschikbaar is voor middelgrote en grote gemeenten. De eerst op basis van de historische verdeling bepaalde delen van de grondslag staan hierbij vast en wijzigen dus niet. Deze systematiek heeft, zoals hiervoor is aangegeven, als grote voordeel dat de uitkomst van het verdeelmodel voor een grote gemeente direct het budget is dat de gemeente ontvangt (afgezien van het overgangsregime). Er hoeft dus geen extra omrekening te worden gemaakt van grondslag naar uiteindelijk budget. De berekende grondslag is gelijk aan het budget. Een ander voordeel van de wijziging is dat het budget voor een middelgrote gemeente, voor wat betreft het historisch bepaalde deel van de grondslag, hetzelfde wordt berekend als het budget van een kleine gemeente. Voor beide type gemeenten wordt het budget of een deel van het budget vastgesteld op basis van een volledig historische verdeling. Dit voorkomt vreemde effecten tussen gemeenten met iets meer en iets minder inwoners dan 15.000 inwoners.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma.*



Advies Raad van State

No. W12.14.0268/III
's-Gravenhage, 23 juli 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2014, no.2014001378, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met de invoering van een nieuw verdeel model, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W12.14.0268/III**

- In de toelichting ingaan op de verhouding van het ontwerpbesluit tot het voorstel van wet houdende Tijdelijke bepalingen in verband met de instelling van een deelfonds sociaal domein (Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein) (33 935).¹

¹ Vgl. brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 15 mei 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal (Kamerstukken II 30 545, nr. 137, paragraaf 2.2.4).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met de invoering van een nieuw 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 [[Datum openlaten]], nr. 00095314;

Gelet op artikel 69, derde lid, van de Wet werk en bijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit WWB 2007 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, wordt 'Wet werk en bijstand' vervangen door: Participatiewet.
2. Onder verlettering van de onderdelen f en g tot de onderdelen e en f, en de onderdelen i tot en met n tot de onderdelen g tot en met l, vervallen de onderdelen e en h.
3. In onderdeel f (nieuw) wordt 'WWB' vervangen door 'PW' en wordt 'in verband met de door het college toegekende algemene bijstand' vervangen door: in verband met de door het college toegekende algemene bijstand, met uitzondering van de algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers, en verstrekte loonkostensubsidies.
4. Onderdeel j (nieuw) komt te luiden:

j. *toetsingscommissie*: de toetsingscommissie aanvullende uitkeringen Participatiewet, bedoeld in artikel 73 van de wet.

B

Paragraaf 2 komt te luiden:

§ 2. Uitkering

Artikel 2. Berekening bedrag uitkering en inwonertal gemeenten

1. De uitkering voor een gemeente met 15.000 inwoners of minder wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$U = (G / TG_{\text{klein}}) \times (TB + TBMAU) \times B_{\text{klein}}$$

waarbij:

- a. U de uitkering voor de gemeente is;
- b. G de budgetgrondslag is van de gemeente;
- c. TG_{klein} het totaal van de budgetgrondslagen is voor alle gemeenten met 15.000 of minder inwoners;
- d. TB het totale bedrag is dat beschikbaar is voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet, waaronder begrepen het totale bedrag dat beschikbaar is gesteld voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004, en voor kosten van loonkostensubsidies als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;
- e. TBMAU het totale bedrag is dat in een jaar nodig is voor de meerjarige aanvullende uitkeringen, bedoeld in artikel 10c;



- f. B_{klein} het budgetaandeel is van alle gemeenten met 15.000 of minder inwoners, bedoeld in het vierde lid.
2. De uitkering voor gemeenten met meer dan 15.000 inwoners wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$U = (G / TG_{\text{groot}}) \times (TB + TBMAU) \times B_{\text{groot}}$$

waarbij:

- U de uitkering voor de gemeente is;
 - G de budgetgrondslag is van de gemeente;
 - TG_{groot} het totaal van de budgetgrondslagen is voor alle gemeenten met meer dan 15.000 inwoners;
 - TB het totale bedrag is dat beschikbaar is voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet, waaronder begrepen het totale bedrag dat beschikbaar is gesteld voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004, en voor kosten van loonkostensubsidies als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;
 - TBMAU het totale bedrag is dat in een jaar nodig is voor de meerjarige aanvullende uitkeringen, bedoeld in artikel 10c;
 - B_{groot} het budgetaandeel is van alle gemeenten met meer dan 15.000 inwoners, bedoeld in het vijfde lid.
3. De budgetgrondslag wordt verschillend berekend voor gemeenten met:
- 15.000 of minder inwoners;
 - meer dan 15.000 en minder dan 40.000 inwoners;
 - 40.000 of meer inwoners.
4. Voor gemeenten met 15.000 inwoners of minder wordt het budgetaandeel, bedoeld in het eerste lid, bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$B_{\text{klein}} = TL_{\text{klein}}/TL$$

Waarbij:

- B_{klein} het budgetaandeel van alle gemeenten met 15.000 inwoners of minder is;
 - TL_{klein} het totaal van de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 is voor alle gemeenten met 15.000 inwoners of minder;
 - TL het totaal van de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 is voor alle gemeenten samen.
5. Voor gemeenten met meer dan 15.000 inwoners wordt het budgetaandeel, bedoeld in het tweede lid, bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$B_{\text{groot}} = 1 - B_{\text{klein}}$$

Waarbij:

- B_{groot} het budgetaandeel van alle gemeenten met meer dan 15.000 inwoners is;
 - B_{klein} het budgetaandeel van alle gemeenten met 15.000 inwoners of minder is.
6. Voor de vaststelling van het aantal inwoners geldt als peildatum 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de uitkering wordt vastgesteld.
7. Het aantal inwoners wordt ontleend aan de statistiek 'Demografische kerncijfers per gemeente' van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
8. Het totale bedrag dat in een kalenderjaar nodig is voor aanvullende uitkeringen wordt in mindering gebracht op de uitkering aan gemeenten met meer dan 25.000 inwoners waarvan de budgetgrondslag wordt berekend op grond van artikel 4 of artikel 5. Het bedrag dat in mindering wordt gebracht, wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$B = TBMAU * [(m * U) / \text{som}(m * U)]$$

Waarbij:

- B het bedrag is dat van de uitkering aan een gemeente met meer dan 25.000 inwoners wordt afgetrokken;



- b. TBMAU het bedrag is dat in een jaar aan meerjarige aanvullende uitkeringen wordt uitgekeerd;
- c. m is:
 - 1° 1, indien de budgetgrondslag wordt berekend op grond van artikel 5; of
 - 2° het aantal inwoners in de gemeente, verminderd met 25.000 en vervolgens gedeeld door 15.000, indien de budgetgrondslag wordt berekend op grond van artikel 4;
- d. U de uitkering voor de gemeente is;
- e. Som(m *U) de optelsom is van (m *U) van alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners.

Artikel 3. Berekening budgetgrondslag kleine gemeenten

Voor een gemeente met 15.000 inwoners of minder is de budgetgrondslag gelijk aan de som van de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAZ en de gemeentelijke lasten op grond van het Bbz 2004.

Artikel 4. Berekening budgetgrondslag middelgrote gemeenten

Voor een gemeente met meer dan 15.000 en minder dan 40.000 inwoners wordt de budgetgrondslag bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$G = m \times O + (1-m) \times (L)$$

waarbij:

- a. G de budgetgrondslag van de gemeente is;
- b. m het aantal inwoners in de gemeente is, verminderd met 15.000 en vervolgens gedeeld door 25.000;
- c. O de objectief vastgestelde kosten voor algemene bijstand en uitkeringen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet zijn, waaronder de objectief vastgestelde kosten voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en de kosten van de loonkostensubsidies, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;
- d. L de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 zijn.

Artikel 5. Berekening budgetgrondslag grote gemeenten

Voor een gemeente met 40.000 inwoners of meer is de budgetgrondslag gelijk aan de voor die gemeente objectief bepaalde kosten voor algemene bijstand en uitkeringen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet, waaronder de algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en de kosten van de loonkostensubsidies, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet.

Artikel 6. Objectief verdeelmodel en macrobudget

- 1. Aan de hand van het verdeelmodel dat is opgenomen in de bijlage bij dit besluit worden de objectief bepaalde kosten voor algemene bijstand en uitkeringen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, waaronder de algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 vastgesteld en de kosten van de loonkostensubsidies, bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet.
- 2. Het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering aan de gemeenten wordt aangeduid als de factor TB in de formule, bedoeld in artikel 2, tweede lid.
- 3. Jaarlijks worden bij ministeriële regeling voor de verdeelmaatstaven in de bijlage bij dit besluit de peiljaren, de peildata en de gewichten vastgesteld.
- 4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor artikel 2, eerste en tweede lid, 3, 4, en 5, en het objectief verdeelmodel, dat is opgenomen in de bijlage bij dit besluit, ter voorkoming van onvoorziene en ongewenste verdeeleeffecten.

Artikel 7. Te late indiening verantwoordingsinformatie

- 1. Indien van een gemeente de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a, eerste lid, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, voor zover deze betrekking heeft op de uitvoering van de wet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 over het jaar twee jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt bepaald, en de daarbij behorende verklaring van de accountant door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet is ontvangen uiterlijk op



15 augustus van het jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld, wordt voor de toepassing van de artikelen 2, eerste en tweede lid, 3, en 4, onderdeel d, voor de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAZ en de gemeentelijke lasten op grond van het Bbz 2004 uitgegaan van het jaar drie jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld met correctie van deze gegevens in verband met de prijsontwikkeling en de ontwikkeling van het bijstandsvolume.

2. Bij ministeriële regeling wordt een correctiefactor bij de toepassing van het eerste lid vastgesteld.

Artikel 8. Gemeenschappelijke regelingen

1. Indien artikel 8c van de wet, onderscheidenlijk artikel 40 van de IOAW en artikel 40 van de IOAZ van toepassing is kan, voor de toepassing van de artikelen 2, eerste lid, 3, en 4 voor:
 - a. de gemeentelijke lasten op grond van de PW;
 - c. de gemeentelijke lasten op grond van de IOAW;
 - d. de gemeentelijke lasten op grond van de IOAZ; en
 - e. de gemeentelijke lasten op grond van het Bbz 2004,de informatie in aanmerking worden genomen die het openbaar lichaam heeft verantwoord over het jaar twee jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld. De eerste zin is slechts van toepassing indien de bedoelde informatie is vastgesteld overeenkomstig artikel 34a van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. Indien van een openbaar lichaam de verantwoordingsinformatie, bedoeld in het eerste lid, voor zover deze betrekking heeft op de uitvoering van de wet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 over het jaar dat twee jaar voorafgaat aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld, en de daarbij behorende verklaring van de accountant door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet is ontvangen uiterlijk op 15 augustus van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld, is artikel 7 van overeenkomstige toepassing. In dat geval wordt voor de ontbrekende informatie uitgegaan van de verantwoordingsinformatie van het openbaar lichaam over het jaar dat drie jaar voorafgaat aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld, indien die verantwoordingsinformatie door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ontvangen.

Artikel 8a. Overgangsrecht voor de jaren 2015, 2016 en 2017

1. In afwijking van de artikelen 2, tweede lid, 4 en 5 wordt de uitkering voor een gemeente met meer dan 15.000 inwoners in de jaren 2015, 2016 en 2017 berekend aan de hand van de volgende formules:
 - a. voor de jaren 2015 en 2016 volgens de formule
$$U = (0,5 \times L/TL_{\text{groot}} + 0,5 \times G/TG_{\text{groot}}) \times (TB + TBMAU) \times B_{\text{groot}}$$
 - b. voor het jaar 2017 volgens de formule
$$U = (0,25 \times L/TL_{\text{groot}} + 0,75 \times G/TG_{\text{groot}}) \times (TB + TBMAU) \times B_{\text{groot}}$$

Waarbij:

- a. U de uitkering voor de gemeente is;
- b. L staat voor de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAW de gemeentelijke lasten op grond van de IOAZ en de gemeentelijke lasten op grond van het Bbz 2004.
- c. TL_{groot} het totaal van de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 is voor alle gemeenten met meer dan 15.000 inwoners samen;
- d. G de budgetgrondslag is van de gemeente;
- e. TG_{groot} het totaal van de budgetgrondslagen is voor alle gemeenten met meer dan 15.000 inwoners samen;
- f. TB het totale bedrag is dat beschikbaar is voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet waaronder inbegrepen het totale bedrag dat beschikbaar is gesteld voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en voor kosten van loonkostensubsidies als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;
- g. TBMAU het bedrag is dat in een jaar aan meerjarige aanvullende uitkeringen wordt uitgekeerd als bedoeld in artikel 10c;
- h. B_{groot} het budgetaandeel is van alle gemeenten met meer dan 15.000 inwoners.



-
2. Onze Minister draagt twee jaar na de inwerkingtreding van dit artikel zorg voor de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van dit artikel in de praktijk, waarbij in ieder geval wordt onderzocht of het wenselijk is de overgangsregel van dit artikel voort te zetten na 2017.

C

Artikel 15 komt te luiden:

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit Participatiewet.

ARTIKEL II

De bijlage behorende bij artikel 8 van het Besluit WWB 2007 wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



Bijlage behorende bij artikel 6 van het Besluit Participatiewet

Objectief verdeelmodel

Bij de berekening van de uitkering aan gemeenten op grond van artikel 69, eerste lid, van de Participatiewet, wordt voor elke gemeente een grondslag berekend. Voor de kleine gemeenten met 15.000 inwoners of minder is dit het historisch bepaalde budget: de lasten, opgeschaald met de groei of krimp in huishoudens. Bij de berekening van de grondslag voor gemeenten met meer dan 15.000 inwoners wordt gebruikgemaakt van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten (dit betreft de kosten van loonkostensubsidie en algemene bijstand op grond van de Participatiewet, inclusief de bijstand aan startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en uitkeringen IOAW en IOAZ). Deze worden, op grond van artikel 6, vastgesteld aan de hand van een objectief verdeelmodel. Dit objectief verdeelmodel is opgenomen in deze bijlage.

Voor gemeenten tussen de 15.000 en 40.000 inwoners worden de budgetten niet geheel vastgesteld op basis van de uitkomsten van het objectief verdeelmodel. Voor deze groep gemeenten wordt zowel het historisch als het objectief bepaalde budget berekend. De grondslag voor deze gemeenten wordt vervolgens berekend als een gewogen gemiddelde van deze twee budgetten, waarbij het gewicht afhankelijk is van het aantal inwoners boven de 15.000.

Het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering aan de gemeenten wordt verdeeld op basis van de berekende grondslagen. Hierbij is het bedrag dat beschikbaar is voor gemeenten met 15.000 inwoners of minder gelijk aan het aandeel van de som van de gemeentelijke lasten van gemeenten met minder dan 15.000 inwoners ten opzichte van de som van alle gemeentelijke lasten. De gemeentelijke lasten zijn de historische uitgaven van twee jaar eerder, opgeschaald met de groei of krimp in huishoudens. Het resterende budget is beschikbaar voor de gemeenten met meer dan 15.000 inwoners.

Berekeningswijze objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten

De basis voor de berekening van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten is een verklaringsmodel. Dit verklaringsmodel beoogt inzichtelijk te maken welke factoren bepalend zijn voor de kans dat een (particulier) huishouden een bijstandsuitkering ontvangt. Tabel 1 geeft inzicht in de variabelen die in het verklaringsmodel zijn opgenomen, alsmede de bron waaraan deze gegevens zijn ontleend. De parameters (gewichten) van het verklaringsmodel zullen in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

Tabel 1. Gegevensdefinities verklaringsmodel

Variabele*	Bron
<i>Huishoudenskenmerken</i>	
Eenoudergezin met een vrouw aan het hoofd	CBS
Eenoudergezin met een man aan het hoofd	CBS
Paar zonder kinderen	CBS
Paar met kinderen	CBS
Aanwezigheid van een persoon in de leeftijd van 15–24 jaar	CBS
Aanwezigheid van een persoon in de leeftijd van 55–65 jaar	CBS
Niet hebben van een koopwoning	CBS
Hebben van een niet-westerse achtergrond	CBS
Aanwezigheid van een persoon met als hoogst voltooide opleiding maximaal MBO-2	CBS
Aanwezigheid van een persoon met als hoogst voltooide opleiding minimaal HBO	CBS
Aanwezigheid van een persoon met een arbeidsbeperking	CBS
Aanwezigheid van een persoon met een arbeidsongeschiktheidsuitkering	CBS
<i>Omgevingskenmerken</i>	
Gemiddelde WOZ-waarde (logaritmisch, buurt)	CBS
Slechte leefbaarheid (buurt; score leefbaarheid 'matig positief' of lager)	RIGO – Atlas voor gemeenten
Arbeidsmarktkansen voor hoogopgeleiden (met correcties voor grensoverschrijdende pendel)	Atlas voor gemeenten
Aantal werkzame personen gedeeld door het aantal personen behorend tot de potentiële beroepsbevolking (COROP)	CBS
Constante	–



Variabele*	Bron
<i>Effecten van</i>	
- COROP-gebied	-
- Gemeente/samenwerkingsverband	-
- Wijk	-

Het verklaringsmodel is (grotendeels) gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Aangezien dit een steekproef is, zijn hierin niet de gegevens van alle huishoudens (in een gemeente) opgenomen. Voor het omzetten van de resultaten van het verklaringsmodel in feitelijke budgetaandelen voor gemeenten wordt daarom gebruikgemaakt van microsimulatie. Hierbij wordt het databestand voor alle gemeenten zodanig herwogen dat het representatief is voor die gemeente. Als een gemeente dus bijvoorbeeld 30.000 huishoudens en 50.000 inwoners heeft waarvan 25% laag opgeleid is, en 48% een koopwoning heeft, dan wordt het databestand voor deze gemeente zodanig aangepast dat het volledig aan deze kenmerken voldoet. Bij dit representatief maken, worden minimaal de gegevens uit tabel 2 gebruikt. De te hanteren peiljaren van deze gegevens worden in een ministeriële regeling vastgelegd. In deze ministeriële regeling kan ook worden bepaald dat meer gegevens dan die in tabel 2 worden gebruikt met als doel de representativiteit verder te verbeteren.

Tabel 2. Kenmerken gemeenten

Kenmerk	Bron
Aantal huishoudens van 15-64 jaar	CBS
Totaal aantal huishoudens van 15-64 jaar, uitgesplitst naar alleenstaanden, eenoudergezinnen man, eenoudergezinnen vrouw, paren zonder kinderen en paren met kinderen	CBS
Aantal huishoudens van 15-64 jaar met een persoon in het huishouden van 15-64 jaar en van een niet-westerse herkomst	CBS
Aantal huishoudens van 15-64 jaar met een persoon in het huishouden in de leeftijd van 15-24 jaar	CBS
Aantal huishoudens van 15-64 jaar met een persoon in het huishouden in de leeftijd van 55-64 jaar	CBS
Percentage inwoners van 15-64 jaar met een arbeidsongeschiktheidsuitkering	CBS
Percentage inwoners van 15-64 jaar met een lage opleiding	CBS
Percentage inwoners van 15-64 jaar met een hoge opleiding	CBS
Percentage inwoners van 15-64 jaar met een arbeidsbeperking	CBS
Percentage koopwoningen	CBS
Percentage inwoners wonend in een wijk met een slechte leefbaarheid	CBS

Na het representatief maken kan met de coëfficiënten uit het verklaringsmodel de kans op bijstand voor elk huishouden in het bestand bepaald worden. Bij het bepalen van de kans worden alle huishoudenskenmerken, alle omgevingskenmerken en het effect van het Coropgebied in de berekening meegenomen. Hierbij worden alle buurten met dezelfde leefbaarheid bij elkaar genomen, waarbij de gemiddelde WOZ-waarde over die buurten wordt toegepast bij de berekening van de kansen van de desbetreffende huishoudens.

Vervolgens wordt aan de hand van de bruto bijstandsbedragen (op jaarbasis) bepaald hoeveel een huishouden zou ontvangen op basis van de leefvorm van het huishouden (paar of alleenstaande). De bruto bijstandsbedragen zijn afgeleid van de netto bijstandsbedragen zoals deze in juni voorafgaand aan het uitvoeringsjaar per ministeriële regeling bekend worden gemaakt. In combinatie met de kans op bijstand geeft dit het verwachte bedrag aan bijstand dat de gemeente aan dit huishouden moet uitgeven gezien het risicoprofiel van het huishouden. De verwachte bedragen per huishouden worden voor alle huishoudens binnen het representatief gemaakte bestand opgeteld. Dit totaal is de grondslag voor de gemeente. Door deze af te zetten tegen het totaal van alle grondslagen voor alle gemeenten samen kan het aandeel van de gemeente in het macrobudget worden berekend.



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

0. Inleiding

Het Besluit WWB 2007 regelt de verdeling van het macrobudget zoals tot 1 januari 2015 staat omschreven in artikel 69, eerste lid, van de Wet werk en bijstand (WWB). 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). Het Besluit WWB 2007 wordt gewijzigd omdat gekozen is voor de toepassing van een ander model voor de verdeling van het macrobudget. Het nieuwe verdeelmodel zal per 1 januari 2015 worden ingevoerd, tegelijk met de invoering van de Participatiewet (PW). Met de PW wordt aan het macrobudget een budget voor het toekennen van loonkostensubsidies toegevoegd. Dit wordt opgenomen in het nieuwe artikel 69, eerste lid, PW. Dit nieuwe besluit zal daarom worden gebaseerd op de PW in plaats van op de WWB. In verband hiermee worden de verwijzingen naar de wet aangepast. Ook worden de nodige technische wijzigingen aangebracht.

De keuze voor het nieuwe verdeelmodel is toegelicht in een brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer (Kamerstukken TK 2013–2014, nr 30 545, nr 137). Met behulp van het verdeelmodel worden gemeenten op basis van een set objectieve criteria bekostigd voor de genoemde uitkeringen. Met de wijze van verdeling van de budgetten wordt beoogd dat gemeenten die een relatief goed beleid voeren hier meerjarig financieel voordeel van ondervinden. In de jaren na invoering van de WWB, waarbij gemeenten volledig financieel verantwoordelijk werden voor de bijstand, hebben zij ook aangetoond dat met effectief beleid en een effectieve uitvoering de bijstandsuitgaven teruggebracht kunnen worden. Met het nieuwe verdeelmodel wordt een verbeterstap gemaakt ten opzichte van de huidige verdeelsystematiek van de WWB. Zo kan met het nieuwe model worden gecorrigeerd voor gemeentelijk beleid en uitvoering. Met het huidige model is dit niet mogelijk. Daarnaast wordt met het nieuwe model de kans op bijstand bepaald op basis van kenmerken van huishoudens in tegenstelling tot kenmerken op het niveau van een gemeente. Dit zorgt ervoor dat het benodigde bijstandsbudget voor een gemeente veel zuiverder kan worden geschat. Het nieuwe verdeelmodel is tot stand gekomen in een zorgvuldig vormgegeven project met nauwe betrokkenheid van de VNG, gemeenten en andere relevante partijen. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op dit project. Een toelichting op het nieuwe verdeelmodel is opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

1. Macrobudget

Via de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen worden de middelen over gemeenten verdeeld voor uitkeringen en inkomensvoorzieningen op grond van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en aan startende zelfstandigen in het kader van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004). Dit besluit regelt de verdeling van dit macrobudget onder gemeenten.

De raming van het macrobudget voor een jaar is gebaseerd op de gemeentelijke realisaties in het voorgaande jaar, de verwachtingen van het Centraal Planbureau omtrent de ontwikkeling van de werkloosheid, de geraamde effecten van rijksbeleid en de bijstelling voor loon-, prijs- en ongevoeligheid. Vanaf 1 januari 2015 treedt de participatiewet in werking en zullen de middelen voor het instrument loonkostensubsidie aan het macrobudget worden toegevoegd. Het macrobudget als geheel is toereikend om in de kosten van de geraamde bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies te voorzien. Dit is geregeld in de Participatiewet. Met het nieuwe verdeelmodel wordt het macrobudget op een andere manier verdeeld. Omdat het macrobudget als geheel toereikend wordt vastgesteld zijn er als gevolg van het nieuwe verdeelmodel geen financiële gevolgen voor alle gemeenten samen. De gevolgen voor individuele gemeenten zullen elk jaar bij de bekendmaking van de budgetten voor 1 oktober duidelijk worden gemaakt.

2. Project verdeelmodel 2015

In het voorjaar van 2012 is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gestart met een project om de verdeling van de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen over de Nederlandse gemeenten te verbeteren. In het project is rekening gehouden met de komst van de Participatiewet. Met deze wet wordt de doelgroep voor gemeenten uitgebreid met personen die niet langer een beroep kunnen doen op de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) of de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Met het project wordt tevens invulling gegeven aan de afspraak periodiek onderhoud te plegen aan het verdeelmodel. Deze afspraak is voortgevloeid uit de evaluatie in 2008 van het verdeelmodel.



Het project is in verschillende fasen uitgevoerd. In de verkenningsfase heeft bureau Berenschot breed verkend welke ideeën er onder gemeenten, wetenschappers en andere betrokkenen leven ten aanzien van de verbetering van de huidige verdeelsystematiek en ten aanzien van mogelijke andere verdeelmodellen. Aan het einde van deze fase heeft een bestuurlijke conferentie plaatsgevonden. Na bestuurlijk overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is besloten dat vier varianten nader worden uitgewerkt. Het betreft de volgende modellen:

- *Verbetering huidig model (APE)*
Bij dit model is gezocht naar de combinatie van objectieve (niet door de gemeente beïnvloedbare) factoren die gezamenlijk de bijstandsuitgaven van gemeenten zo goed mogelijk verklaren. Op basis hiervan wordt voor elke gemeente een inschatting gemaakt van de noodzakelijke bijstandsuitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante objectieve factoren (zoals het aantal laag opgeleiden of eenouderhuishoudens in de gemeente of de regionale arbeidsmarktsituatie). In een van de twee varianten van het model is (ter vervanging van de vangnetten) een historische component opgenomen.
- *Multiniveau-model (SCP)*
Niet elk huishouden heeft evenveel kans om in de bijstand te komen. Het SCP heeft onderzocht welke factoren bepalend zijn voor de kans dat een huishouden een bijstandsuitkering ontvangt en hoe sterk de invloed van de verschillende factoren is. Hierbij is rekening gehouden met de kenmerken van het huishouden (bijvoorbeeld leefvorm, leeftijd, wel/geen koopwoning, niet-westerse achtergrond en opleiding), maar ook met de kenmerken van de wijk, gemeente en regio waarin het betreffende huishouden woont (bijvoorbeeld gemiddelde woningwaarde en netto arbeidsparticipatie). Op basis van het aantal huishoudens van de verschillende typen in een gemeente wordt berekend welk bedrag een gemeente nodig heeft.
- *Verschillenanalyse (Cebeon)*
Verschillenanalyse is gebaseerd op kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de oorzaken achter verschillen tussen gemeenten. Bij een steekproef van ruim 60 gemeenten heeft een verdiepingsslag plaatsgevonden. Door verschillen tussen (groepen) gemeenten te analyseren, heeft Cebeon onderzocht welke factoren van invloed zijn op de bijstandsuitgaven. Cebeon heeft hierbij zowel gekeken naar niet-beïnvloedbare factoren als naar beïnvloedbare factoren (beleid en uitvoering).
- *Trendmodel (SEO)*
Het trendmodel combineert historische uitgaven met objectieve factoren. Het model neemt de werkelijke uitgaven van gemeenten in een basisjaar als uitgangspunt en telt daar de verwachte ontwikkeling van de bijstandsuitgaven op basis van een drietal objectieve factoren (huishoudens met een laag inkomen, arbeidsongeschikten en WW-uitkeringen) bij op.

Tijdens de verkenningsfase van het project is een aantal criteria geformuleerd waaraan het nieuwe verdeelmodel (zoveel mogelijk) moet voldoen. Deze zijn in het bestuurlijk overleg met de VNG aan het einde van de verkenningsfase besproken. De beoordelingscriteria zijn: prikkelwerking, financiële beheersbaarheid, uitlegbaarheid, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en praktische toepasbaarheid. Deze modellen zijn vervolgens in de uitwerkingsfase op basis van de genoemde criteria beoordeeld door Berenschot. Daarnaast heeft prof. dr. Allers de varianten aan een technische toets onderworpen. Ook aan het einde van deze fase heeft een bestuurlijke conferentie plaatsgevonden, waar de onderzoekers hun bevindingen hebben toegelicht en waar wethouders en andere aanwezigen hun mening hebben kunnen geven. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft vervolgens ook een advies uitgebracht.

Het project is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, Divosa, enkele gemeenten, de Rfv, het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van SZW.

3. Keuze voor het multiniveau-model

Keuze model

Op basis van een beoordeling door bureau Berenschot, een technische toets door prof. Allers en een advies van de Rfv is besloten tot het multiniveau-model. De Tweede Kamer is hierover in een brief geïnformeerd (Kamerstukken TK 2013–2014, nr 30 545, nr 137). De belangrijkste voordelen van het multiniveau-model zijn dat het wetenschappelijk het beste verklaringsmodel is en dat het model, in tegenstelling tot de andere modellen, niet gebaseerd is op de bijstandsuitgaven van gemeenten, maar op de bijstandskansen van huishoudens. Groot voordeel van het multiniveau-model is dat gecorrigeerd wordt voor verschillen in gemeentelijk beleid en uitvoering, waardoor het saldo op het inkomensdeel beter overeen zal komen met de gemeentelijke prestaties (tekort bij slecht beleid, overschot bij goed beleid). Net als in de bestaande situatie wordt het model volledig toegepast voor gemeenten vanaf 40.000 inwoners. De werking van het model wordt uitgebreid doordat gemeenten met 15.000–40.000 inwoners deels historisch (op basis van de uitgaven van gemeenten van 2 jaar geleden) en deels op basis van objectieve kenmerken gebudgetteerd worden (dit was 25.000–40.000



inwoners). Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners blijft de historische verdeling van kracht.

Het SCP heeft, nadat de keuze voor het multiniveau-model is gemaakt, nog een verbeteringslag uitgevoerd die mee zal worden genomen bij de verdeling voor 2015. Zo is bijvoorbeeld gekeken naar de manier waarop de gemiddelde WOZ-waarde moet worden meegenomen en is gekeken naar de meerwaarde van het meenemen van indicatoren die de kansen van mensen op de arbeidsmarkt beschrijven. Naar aanleiding van het advies van het SCP is aan het besluit toegevoegd dat het budgetaandeel van alle gemeenten met 15.000 of minder inwoners samen zal worden bepaald op basis van de gemeentelijke lasten van deze gemeenten van 2 jaar geleden ten opzichte van het totaal aan gemeentelijke lasten van 2 jaar geleden. Hierdoor wordt het budget voor kleine gemeenten voorspelbaarder en wordt de situatie voorkomen dat individuele kleine gemeenten getroffen worden door een relatief grote budgetteruggang, veroorzaakt door een wijziging in de budgetverhouding tussen kleine en grote gemeenten. Naast deze korte termijn optimalisatie zal eind 2014/begin 2015 verder door het SCP worden bekeken of er nog verbeteringen aan het model mogelijk zijn, mede in het licht van de toevoeging van de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Naast deze verbeteringslag zal de komende jaren het model jaarlijks worden herijkt en de uitkomsten goed worden gemonitord. Waar nodig en mogelijk zal dit leiden tot verbeteringen. De jaarlijkse herschattingen zullen naar verwachting niet tot grote schommelingen leiden.

Overgangsregime

Om de herverdeeleffecten die gepaard gaan met de overgang naar het nieuwe model te beperken en de financiële beheersbaarheid voor gemeenten te vergroten, is na overleg met de VNG besloten tot de invoering van een overgangsregime. Dit geeft gemeenten de tijd om zich aan te passen aan het nieuwe model.

Het overgangsregime houdt in dat het macrobudget in de eerste twee jaar (2015 en 2016) voor 50% verdeeld zal worden op basis van de historische uitgaven (uitgaven van 2 jaar geleden) en voor 50% op basis van het verdeelmodel en in het derde jaar (2017) voor 25% op basis van de historische uitgaven en voor 75% op basis van het verdeelmodel. Na twee jaar zal een evaluatie van het overgangsregime plaatsvinden. Afhankelijk van de uitkomst hiervan zou gekozen kunnen worden voor het langer behouden van een historische component.

Vangnetregeling

In het multiniveau-model zullen de saldi op het inkomensdeel nog beter dan nu aansluiten bij de prestaties van gemeenten (tekort bij slecht beleid en overschot bij goed beleid). Geen enkel model is echter perfect. Vanuit oogpunt van financiële beheersbaarheid is het daarom wenselijk ook bij het multiniveau-model een vangnet in te stellen. In samenwerking met de VNG zal de inrichting van het vangnet nader worden uitgewerkt. Hierbij zullen ook de Raad voor de financiële verhoudingen en Divosa worden betrokken.

4. Verdeelsystematiek

Met behulp van de genoemde multiniveau-analyse heeft het SCP een model ontwikkeld voor de verdeling van de beschikbare middelen voor de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen over gemeenten. Deze systematiek bestaat uit twee delen: een verklaringsmodel en een verdeelmodel.

Het verklaringsmodel gaat uit van de kans dat een huishouden in de bijstand zit. Niet elk huishouden heeft immers evenveel kans om in de bijstand te komen. Het SCP heeft onderzocht welke factoren bepalend zijn voor de kans dat een huishouden een bijstandsuitkering ontvangt en hoe sterk de invloed van de verschillende factoren is. Hierbij is rekening gehouden met de kenmerken van het huishouden (bijvoorbeeld leefvorm, leeftijd, wel/geen koopwoning, niet-westerse achtergrond en opleiding), maar ook met de kenmerken van de wijk, gemeente en regio waarin het betreffende huishouden woont (bijvoorbeeld leefbaarheid en netto arbeidsparticipatie).

Deze kansen, die berekend zijn voor vrijwel alle verschillende typen huishoudens die Nederland kent, vormen de basis voor het verdeelmodel. Met dit model kan aan de hand van de specifieke kenmerken van een gemeente, voor die gemeente de kans op bijstand voor alle daar wonende huishoudens zo nauwkeurig mogelijk worden bepaald. Aan die kans wordt daarna een bijstandsbedrag gekoppeld, afhankelijk van het huishoudentype. Door de geaggregeerde bedragen voor elke gemeente af te zetten tegen het landelijk totaal, kunnen de budgetaandelen voor elke gemeente worden bepaald.

Voor kleine gemeenten, met minder dan 15.000 inwoners, wordt niet uitgegaan van bovenstaande objectieve systematiek. Hun aandeel in het macrobudget voor een bepaald jaar wordt bepaald op basis van de bestedingen twee jaar eerder. Voor gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners geldt een



combinatie van het objectieve model en de historische verdeling op basis van bestedingen twee jaar eerder, waarbij het aandeel van het budget dat historisch wordt bepaald afneemt met het aantal inwoners boven de 15.000.

Vanaf 2015 bevat het inkomensdeel een oplopend bedrag voor de nieuwe doelgroep als gevolg van de invoering van de Participatiewet. Dit bedrag kan zowel voor uitkeringen als voor loonkostensubsidies worden aangewend. Ook voor mensen die al in de WWB zaten, kunnen loonkostensubsidies worden ingezet. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen welk deel van het budget aan uitkeringen en welk deel aan loonkostensubsidies wordt uitgegeven. Er wordt geen onderscheid gemaakt in deze budgetten. Het totale budget wordt dan ook op dezelfde manier verdeeld via het verdeelmodel. Dit betekent dat voor het deel dat historisch wordt verdeeld, wordt gekeken naar de lasten van twee jaar eerder. Vanaf 2017 bevatten deze lasten, naast de betaalde uitkeringen, ook de in 2015 betaalde loonkostensubsidies.

Bestuursreactie van de VNG

De VNG heeft aangegeven bij de beoordeling van het verdeelmodel de nadruk te leggen op de financiële beheersbaarheid, stabiliteit en voorspelbaarheid. De VNG wijst hierbij op de drie decentralisaties (Jeugdzorg, WMO en PW) die de komende jaren op gemeenten afkomen en die leiden tot een toename van de financiële risico's. Daarnaast kunnen gemeenten volgens de VNG met hun beleid en uitvoering de bijstandsuitgaven slechts voor een beperkt deel beïnvloeden. De VNG pleit vanwege deze redenen voor een vaste historische component in het verdeelmodel voor het inkomensdeel en acht zij het essentieel dat de afbouw van 50% op basis van historische uitgaven naar 25% wordt meegenomen in de evaluatie. Verder pleit de VNG er voor op korte termijn gezamenlijk de vangnetten te herzien. Ten slotte pleit de VNG ervoor om loonkostensubsidie apart te verdelen omdat gemeenten van mening zijn dat de voorgestelde verdeling niet strookt met de praktijk en per gemeente de inzet van loonkostensubsidie anders kan zijn dan de verdeling van het aantal bijstandsontvangers.

Als reactie hierop benadrukt de regering dat in de afgelopen twee jaar intensief met de VNG en gemeenten overleg is gevoerd over het nieuwe verdeelmodel. Om tegemoet te komen aan de zorgen van de VNG is besloten tot een overgangperiode van 3 jaar met 2 jaar een historische component van 50% en het derde jaar van 25%. Twee jaar na introductie van het model vindt een evaluatie plaats. Afhankelijk van de uitkomst zou gekozen kunnen worden voor het langer behouden van een historische component. De uitkomsten van de evaluatie worden halverwege het 3e jaar van de overgangperiode verwacht. Op dat moment wordt bezien welke gevolgen dit heeft voor de eerder gemaakte afspraken. Het overleg over de vangnetten en de opvolger(s) daarvan zal in de zomer van 2014 door het ministerie van SZW in overleg met de VNG worden gestart zodat een besluit hierover in dat jaar nog kan vallen. De loonkostensubsidies zullen worden verdeeld als integraal onderdeel van het inkomensdeel van de Participatiewet. In het verdeelmodel wordt rekening gehouden met hoe de nieuwe doelgroep van de Participatiewet over gemeenten is verdeeld. Het is, zoals de VNG aangeeft, aan gemeenten om te bepalen hoe zij het instrument loonkostensubsidie zullen inzetten. In de komende jaren zal de inzet van loonkostensubsidie door gemeenten worden gemonitord. Zo nodig kan dit leiden tot aanpassingen in het model.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In de begripsbepalingen wordt aangesloten bij de nieuwe terminologie in de Participatiewet. Waar de verwijzing naar de Participatiewet de periode vóór 1 januari 2015 betreft, ziet de verwijzing naar de Participatiewet op de Wet werk en bijstand. Dit is het geval waar wordt verwezen naar de gemeentelijke lasten op grond van de Participatiewet in het jaar twee jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld. Deze verwijzing zal in de jaren 2015 en 2016 dus zien op de op grond van de Wet werk en bijstand verstrekte algemene bijstand.

Daarnaast wordt aangesloten bij de nieuwe benaming van de Toetsingscommissie aanvullende uitkeringen Participatiewet, als bedoeld in artikel 73 van die wet. Dit is de enige wijziging die ziet op de toekenning van aanvullende uitkeringen. In dit besluit vinden verder geen inhoudelijke aanpassingen plaats aan de meerjarige of incidentele aanvullende uitkering.

Tevens komen de verwijzingen naar de inmiddels uitgewerkte Wet investeren in jongeren te vervallen. In de definities verandert niet de wijze waarop de gemeentelijke lasten op grond van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en de Bbz 2004 worden bepaald. Wel volgt uit de Participatiewet dat de uitgaven die gemeenten aan loonkostensubsidie doen, worden meegenomen. Aangezien gemeentelijke lasten worden bepaald op grond van het jaar, twee jaar voorafgaand aan het jaar waarin de uitkering wordt verstrekt, zullen deze uitgaven voor het eerst in 2017 worden meegenomen in de berekening van de budgetgrondslag.



Artikel I, onderdeel B

Paragraaf 2 van het besluit wordt vervangen. Dit betekent niet dat alles wijzigt. Wel vindt de verdeling voor wat betreft het objectieve verdeelmodel plaats volgens het nieuwe, in het algemene deel van deze toelichting beschreven verdeelmodel.

Bovendien is in de artikelen 2 en 8a de verwijzing naar artikel 69, eerste lid van de Participatiewet vereenvoudigd. Door de nieuwe formulering van artikel 69 van de Participatiewet, zien verwijzingen automatisch op zowel de middelen voor het verstrekken van algemene bijstand als op de middelen voor uitkeringen als bedoeld in de IOAW en IOAZ en de daarbij verschuldigde loonbelasting en premies volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 42 van de Zorgverzekeringswet. Expliciet is verduidelijkt dat de algemene bijstand ook de algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 betreft.

De uitkering wordt verschillend bepaald voor kleine gemeenten met 15.000 inwoners of minder en voor grotere gemeenten. Dit volgt uit de zogenaamde compartimenten die worden aangebracht om te garanderen dat kleine gemeenten een voldoende aandeel van het beschikbare budget behouden. In de berekening voor het bedrag per gemeente wordt het gedeelte van het budget dat wordt besteed aan de meerjarige aanvullende uitkeringen niet in mindering gebracht op het budget dat beschikbaar is voor gemeenten tot 25.000 inwoners. Deze konden en kunnen immers geen aanspraak maken op een meerjarige aanvullende uitkering.

In artikel 6 en 7 is verduidelijkt dat de vaststelling van de objectief bepaalde middelen niet ziet op de vaststelling van de uitkering, die achteraf plaatsvindt. In de artikelen 7 en 8 zijn verder geen inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd, behoudens de verwijzing naar de nieuwe citeertitel van de Participatiewet.

Bij de invoering van een nieuw vangnet, wordt voorzien in de wijze van financiering van dit vangnet. Daarin zal ook rekening worden gehouden met de afbouw en overgangsrecht van de huidige meerjarige aanvullende uitkering. Dit betekent dat de bepalingen omtrent de financiering van de meerjarige aanvullende uitkering zoals deze in dit besluit luiden, niet vooruit lopen op deze wijzigingen.

In dit besluit is voorzien in overgangsrecht. Dit houdt in dat in de eerste twee jaren het budget per gemeente half wordt berekend op basis van de voor die gemeente geldende nieuwe regels en half op basis van het aandeel van de betreffende gemeente in de historische uitgaven. Voor het jaar 2017 wordt driekwart van het budget van de gemeenten bepaald door de nieuwe regels, en een kwart op basis van het aandeel van die gemeente in de historische uitgaven.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,