



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met de uitbreiding van de vangnetuitkering en enkele aanpassingen betreffende de verdeling van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidies

Nader Rapport

29 augustus 2025

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2025-0000195755

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met de uitbreiding van de vangnetuitkering en enkele aanpassingen betreffende de verdeling van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidies

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juli 2025, nr. 20250001469, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2025, nr. W12.25.00159/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2025, no. 20250001469, 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 Participatiewet in verband met de uitbreiding van de vangnetuitkering en enkele aanpassingen betreffende de verdeling van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidies, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen aan te brengen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. In de eerste plaats is een technische wijziging aangebracht in een van de onderdelen van het ontwerpbesluit (artikel I, onderdeel I, subonderdelen 3 en 4). In plaats van één nieuw kenmerk voor Oekraïense ontheemden, zijn vier nieuwe kenmerken toegevoegd aan het verdeelmodel voor het budget voor bijstand en loonkostensubsidie. Op deze manier wordt ook rekening gehouden met derdelanders uit de voormalige Sovjet-Unie die recht hebben op leefgeld, en daarmee niet op bijstand.

Dit levert een zuiverdere schatting van de (gemiddelde) bijstandskansen van verschillende huishoudens op. In paragraaf 3.2 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is dit verder toegelicht.

Daarnaast is in artikel II van het ontwerpbesluit, de bepaling omtrent de inwerkingtreding, een correctie toegepast. Met de wijziging is tot uitdrukking gebracht dat dit besluit in werking treedt met ingang van 1 januari 2026, voor wat betreft de bepalingen die zien op de uitbreiding van de vangnetuitkering en de bepalingen die zien op uitbreiding van het verdeelmodel bijstand met kenmerken die rekening houden met Oekraïense ontheemden en derdelanders uit de voormalige Sovjet-Unie. Voor wat betreft de wijzigingen die zien op de aanvullende jongerennorm, geldt dat deze in werking treden vanaf het moment dat het wetsvoorstel Participatiewet in balans tot wet wordt verheven en artikel I, onderdeel N, van die wet in werking treedt. Dat is met de wijziging van de bepaling aangepast. Tot slot is de nota van toelichting ook op dit punt aangepast.



Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel.*



Advies Raad van State

No. W12.25.00159/III
's-Gravenhage, 9 juli 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 juli 2025, no. 20250001469, 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 Participatiewet in verband met de uitbreiding van de vangnetuitkering en enkele aanpassingen betreffende de verdeling van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidies, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van Besluit van ... tot wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met de uitbreiding van de vangnetuitkering en enkele aanpassingen betreffende de verdeling van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidies [KetenID WGK027284]

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juni 2025, nr. 2025-0000141275;

Gelet op artikelen 69, 73 en 74 van de Participatiewet;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van ..., nr.

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt na 'BLKS' toegevoegd '+ BAJ'.

b. Aan het slot van onderdeel d vervalt 'en'.

c. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door 'en' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. BAJ het deel van de uitkering is dat wordt verstrekt ten behoeve van uitkeringen in het kader van de aanvullende jongerennorm.

2. Onder vernummering van het zesde tot en met negende lid tot het zevende tot en met tiende lid wordt na het vijfde lid een lid ingevoegd, luidende:

6. Het deel van het budget dat wordt verstrekt ten behoeve van de aanvullende jongerennorm bijstand, wordt bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$\text{BAJ} = (\text{JNS}/\text{TJNS}) * \text{TBAJ}$$

Waarbij:

- JNS staat voor het aantal niet-studerende jongeren in de gemeente in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 20 jaar;
- TJNS staat voor het totaal aantal niet-studerende jongeren landelijk in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 20 jaar; en
- TBAJ staat voor het beschikbare deel van het macrobudget dat wordt verdeeld ten behoeve van de aanvullende jongerennorm.

3. Het zevende lid (nieuw) komt te luiden:

7. Het macrobudget objectief (TBO), bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, bestaat uit TB, verminderd met de som van de historisch verdeelde delen van de gemeentelijke uitkeringen, bedoeld in het achtste lid, de som van de gemeentelijke uitkeringen ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners, bedoeld in het negende lid, de som van uitkeringen in het kader van de aanvullende jongerennorm, bedoeld in het tiende lid, en het deel van het beschikbare macrobudget dat wordt verdeeld ten behoeve van de loonkostensubsidies, bedoeld in het elfde lid.

4. Onder vernummering van het tiende lid (nieuw) tot het elfde lid wordt na het negende lid (nieuw) een lid ingevoegd, luidende:



10. Het deel van het beschikbare macrobudget dat wordt verdeeld ten behoeve van de aanvullende jongerennorm, bedoeld in het zesde lid, betreft een raming van de totale gemeentelijke netto uitgaven aan de jongerennorm in het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld.

B

In artikel 7, derde lid, wordt 'artikel 3, derde en zevende lid' vervangen door 'artikel 3, derde en achtste lid'.

C

In de aanhef van artikel 8, eerste lid, wordt 'artikel 3, derde en achtste lid' vervangen door 'artikel 3, derde en negende lid'.

D

In artikel 9, tweede lid, wordt 'artikel 10, eerste en tweede lid' vervangen door 'de artikelen 9b en 9c, eerste, tweede en vierde lid'.

E

In artikel 9a, eerste lid, wordt 'Voor de toepassing van artikel 10' vervangen door 'Voor de toepassing van de artikelen 9b, 9c en 10'.

F

Na artikel 9a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 9b. Financiële voorwaarden van de vangnetuitkering

Onze Minister kan een vangnetuitkering als bedoeld in artikel 74 van de wet verlenen, indien de in aanmerking komende netto lasten de verstrekte uitkering:

- a. met meer dan zeven-en-een-half procent overstijgen en de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en de twee daaraan voorafgaande jaren de over die periode verstrekte uitkeringen met meer dan zeven-en-een-half procent van de over het uitkeringsjaar verstrekte uitkering overstijgen;
- b. met minstens vijf procent overstijgen in het uitkeringsjaar en in minstens twee van de drie daaraan voorafgaande jaren; of
- c. met minstens twee-en-een-half procent overstijgen in het uitkeringsjaar en het college gedurende:
 - 1° de twee daaraan voorafgaande jaren gebruik heeft gemaakt van een vangnetuitkering op grond van onderdeel b; of
 - 2° het daaraan voorafgaande jaar gebruik heeft gemaakt van een vangnetuitkering op grond van dit onderdeel.

Artikel 9c. Procedurele voorwaarden van de vangnetuitkering

1. Een verzoek als bedoeld in artikel 74 van de wet voldoet aan de volgende voorwaarden:
 - a. het college heeft een hiertoe strekkend verzoek ingediend middels een door Onze Minister elektronisch beschikbaar gesteld aanvraagformulier;
 - b. er is voldaan aan bij ministeriële regeling te stellen vormvoorschriften;
 - c. het college heeft verklaard dat het maatregelen heeft getroffen om te komen tot tekortreductie en deze verklaring heeft de instemming van de gemeenteraad; en
 - d. de verklaring van het college omvat een toelichting zoals gevraagd in het modelaanvraagformulier.
2. In aanvulling op het eerste lid verklaart het college dat het interne en externe maatregelen heeft getroffen om tot verdere tekortreductie te komen, indien:
 - a. het college van een gemeente een verzoek indient waaraan in een van de twee daaraan voorafgaande kalenderjaren een vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdeel a, is verleend; of
 - b. het college van een gemeente een verzoek indient op grond van artikel 9b, onderdelen b of c.
3. Het tweede lid, voor zover betrekking hebbende op de verklaring dat externe maatregelen zijn

getroffen om tot verdere tekortreductie te komen, is niet van toepassing op het college van een gemeente met minder dan 5.000 inwoners.

4. Indien het college gedurende vijf achtereenvolgende jaren gebruik heeft gemaakt van een vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdelen b of c, licht het college de interne en externe maatregelen toe die het heeft getroffen om tot verdere tekortreductie te komen bij een zesde daaropvolgende verzoek, over de afgelopen vijf jaar, en vervolgens om de vijf jaar, zo lang het college in aanmerking komt voor een vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdelen b of c.
5. Indien het college niet voldoet aan het vierde lid, verleent Onze Minister geen vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdeel c.
6. Het vierde lid is niet van toepassing op het college van een gemeente met minder dan 5.000 inwoners.
7. Informatie als bedoeld in artikel 9a, die anders dan op verzoek na 15 augustus van het jaar waarin het verzoek is ingediend door de toetsingscommissie of door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ontvangen, wordt in de beoordeling van het verzoek niet meegewogen.
8. 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.

G

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10. De hoogte van de vangnetuitkering

1. Een vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdeel a, bedraagt:
 - a. vijftig procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 107,5% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met meer dan zeven-en-een-half maar niet meer dan twaalf-en-een-half procent overstijgen;
 - b. honderd procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 112,5% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met meer dan twaalf-en-een-half procent overstijgen.
2. Een vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdeel b, bedraagt:
 - a. vijftig procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 105% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met minstens vijf maar niet meer dan tien procent overstijgen;
 - b. honderd procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 110% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met meer dan tien procent overstijgen.
3. Een vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdeel c, bedraagt:
 - a. vijftig procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 102,5% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met minstens twee-en-een-half maar niet meer dan zeven-en-een-half procent overstijgen;
 - b. honderd procent van het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het uitkeringsjaar en 107,5% van de verstrekte uitkering, voor zover de netto lasten de verstrekte uitkering met meer dan zeven-en-een-half procent overstijgen.
4. Indien bij de vaststelling van de uitkering artikel 7 is toegepast, wordt voor de beoordeling van het tekort de verstrekte uitkering vastgesteld op het bedrag dat is gebaseerd op de gemeentelijke lasten waarbij artikel 7 niet zou zijn toegepast.
5. Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling wordt voor de bepaling van een vangnetuitkering uitgegaan van een redelijke inschatting van de situatie zoals die zou zijn geweest als de instelling, splitsing of opheffing van gemeenten in de van belang zijnde jaren al was ingegaan.



6. Indien het college voldoet aan meer dan een voorwaarde, bedoeld in artikel 9b, wordt de voor het college meest gunstige vangnetuitkering verleend.

H

In artikel 13a, eerste en tweede lid, wordt 'artikel 3, vijfde en achtste lid' vervangen door 'artikel 3, vijfde en negende lid'.

I

De Bijlage behorende bij artikel 6 van het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste zin van de aanhef wordt 'artikel 3, tweede tot en met vijfde lid' vervangen door 'artikel 3, tweede tot en met zesde lid'.
2. In de tweede zin van de aanhef wordt 'Artikel 3, zesde tot en met negende lid' vervangen door 'Artikel 3, zevende tot en met elfde lid'.
3. In tabel 1 worden na de rij beginnend met 'Student (mbo/hbo/wo) in hh' twee regels ingevoegd, luidende:

Leefgeld

Oekraïense ontheemde, na 24 februari 2022 in Nederland
gekomen in hh

Huishouden

CBS

4. Na de paragraaf 'Berekeningswijze uitkering ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners' wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Berekeningswijze uitkering ten behoeve van de aanvullende jongerennorm

Het benodigde budget ten behoeve van de aanvullende jongerennorm bijstand wordt apart bepaald. De hoogte van het deelbudget is gebaseerd op de uitgaven van gemeenten aan de aanvullende bijstand van de doelgroep in 2022. Dit bedrag is geïndexeerd en middels een beleidseffect aan het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidie toegevoegd. Zolang het tijdelijke deelbudget ten behoeve van de aanvullende jongerennorm actief is, zal het deelbudget jaarlijks op basis van de loon- en prijsontwikkeling worden bijgesteld. Het budget wordt verdeeld aan de hand van het aandeel niet-studerende jongeren in de gemeente van 18 tot en met 20 jaar.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Met de onderhavige aanpassingen wordt het Besluit Participatiewet (BPw) op drie punten gewijzigd. Ten eerste wordt het vangnet Participatiewet uitgebreid voor gemeenten die te maken hebben met meerjarige tekorten op het bijstandsbudget. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Daarnaast worden twee wijzigingen toegepast waar het gaat om de verdeling van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidies. Dit betreft allereerst een wijziging ten behoeve van de aanvullende jongerennorm. Deze wijziging komt voort uit het wetstraject Participatiewet in balans. Met de tweede wijziging wordt beoogd beter rekening te houden met Oekraïense ontheemden in de verdeling van de bijstandsmiddelen. Deze wijzigingen worden toegelicht in hoofdstuk 3 van het algemeen deel.

2. Uitbreiding van het vangnet Participatiewet

Gemeenten ontvangen budget voor bijstand en loonkostensubsidies vanuit het macrobudget op grond van artikel 69 van de Participatiewet (Pw). Dit budget wordt over gemeenten met meer dan 40.000 inwoners verdeeld via een objectief verdeelmodel dat de uitgaven aan bijstand van een gemeente schat op basis van huishoudkenmerken. Kleinere gemeenten worden (deels) gefinancierd op basis van historische uitgaven. Het budget dat een gemeente ontvangt, kan afwijken van de werkelijke uitgaven van een gemeente. Zo kan een overschot of tekort ontstaan. Gemeenten mogen overschotten houden, en naar eigen inzicht besteden. Een tekort zal een gemeente zelf moeten opvangen vanuit haar overige middelen. Deze financieringssysteem creëert een prikkel voor gemeenten om activerend beleid te voeren en de lasten voor inkomensvoorzieningen zoveel mogelijk te beperken. Om gemeenten te compenseren bij grote tekorten op het budget voor bijstand en loonkostensubsidies en de financiële risico's hiervan te beperken kunnen gemeenten een beroep doen op een vangnetuitkering. De wettelijke grondslag voor de vangnetuitkering is opgenomen in artikelen 74 en 75 van de Pw. Nadere regels over dit onderwerp zijn uitgewerkt in het BPw en de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ (RPw).

Voor de onderhavige aanpassing van het BPw, zag het vangnet Participatiewet op een financieel tekort in één jaar en was het bedoeld voor gemeenten wiens tekort op het bijstandsbudget groter was dan 7,5%. Een klein deel van de gemeenten realiseert echter meerjarig tekorten groter dan 5% op het bijstandsbudget. In de eerste plaats gaat het om gemeenten met tekorten groter dan 7,5%, die meerjarig in het reguliere vangnet zitten. Daarnaast zijn er gemeenten die meerjarig tekorten realiseren tussen de 5% en 7,5% en daarmee niet in aanmerking komen voor het reguliere vangnet. Dit legt een groot beslag op de gemeentelijke begroting. Hierdoor is de vraag gerezen of de manier waarop het vangnet aanvankelijk was ingericht nog passend is als tekorten boven de 5% meerjarig aanhouden. In een onderzoek naar gemeenten met meerjarige tekorten en meerjarige overschotten op het bijstandsbudget is door de onderzoekers (AEF en de Beleidsonderzoekers) de aanbeveling gedaan om het vangnet Participatiewet uit te breiden.¹ Dit vermindert de financiële druk voor gemeenten die meerjarig in het reguliere vangnet zitten, en kan een oplossing bieden voor gemeenten met meerjarige tekorten die niet in aanmerking komen voor het reguliere vangnet. Dit versterkt het vangnet als inherent correctiemechanisme in aanvulling op de budgetverdeling.

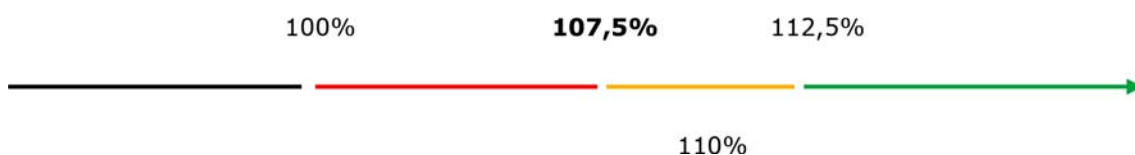
In het onderhavige besluit, waarmee het BPw wordt gewijzigd, wordt een uitgebreider vangnet ingericht voor gemeenten met meerjarige tekorten van 5% of hoger. In het vervolg van deze nota van toelichting worden deze gemeenten aangeduid als gemeenten met meerjarige (middel)grote tekorten. Het reguliere vangnet blijft naast de uitgebreide variant bestaan. Voor gemeenten met meerjarige (middel)grote tekorten wordt in twee stappen het eigen risico verlaagd. Parallel hieraan wordt een kennis- en adviesgroep opgericht die gemeenten die aanspraak maken op het uitgebreide vangnet faciliteert in het leren van andere gemeenten. Tot slot wordt ook een zogenaamd weegmoment geïntroduceerd, dat van toepassing is in die gevallen waarin een gemeente vijf jaar gebruik heeft gemaakt van de uitgebreidere variant van het vangnet. De toetsingscommissie vangnet Participatiewet (hierna: toetsingscommissie), die beoordeelt of een aanvraag van een gemeente aan alle voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering, krijgt in dat kader een aanvullende taak toebedeeld.

¹ Verklaringen voor tekorten en overschotten op het bijstandsbudget, Anderson Elffers Felix & De Beleidsonderzoekers, 2023, p. 71 (link)

2.1 De inrichting van het reguliere vangnet

Om in aanmerking te komen voor een uitkering uit het reguliere vangnet, dient een gemeente aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden zijn geformuleerd in het BPw. De eerste financiële vereiste om in aanmerking te komen voor het reguliere vangnet is dat het tekort op het bijstandsbudget groter moet zijn dan 7,5%. De eigenrisicodrempel van 7,5% wordt gehanteerd in combinatie met een getrapte vergoeding. Dit betekent dat:

1. De eerste trede betrekking heeft op het tekort dat over een bepaald jaar 7,5% of minder bedraagt van het aan de individuele gemeente toegekende budget; voor dit deel van het tekort wordt niet gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering. Een gemeente wordt geacht dit zelf op te vangen.
2. De tweede trede heeft betrekking op het tekort dat over een bepaald jaar meer bedraagt dan 7,5% van het aan de individuele gemeente toegekende budget, met een maximum van 12,5%. Voor dit deel van het tekort wordt de helft gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, zodat het eigen risico voor deze trede 50% bedraagt.
3. De derde trede heeft betrekking op het tekort dat over een bepaald jaar meer bedraagt dan 12,5% van het aan de individuele gemeente toegekende budget; voor dit deel van het tekort wordt volledig gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, zodat het eigen risico voor deze trede 0% bedraagt.



Figuur 1. Visuele weergave van de getrapte vergoeding in het reguliere vangnet

De eigenrisicodrempel van 7,5% in combinatie met de getrapte vergoeding komt neer op een maximaal tekort van 10% dat een gemeente zelf dient te dekken. Dit wordt in enig jaar als draagbaar gezien voor een gemeente. Dit is in februari 2015 door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bestuurlijk overeengekomen en sluit aan bij het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen². Dit werd gezien als een verantwoordelijkheid tussen behoud van de prikkelwerking die van de financieringssysteem uitgaat en tegemoetkoming van gemeenten met een groot financieel tekort. Hierbij is rekening gehouden met de door de Raad voor de financiële verhoudingen gehanteerde gemeentelijke budgetflexibiliteit.

Een tweede financiële vereiste houdt in dat voor een gemeente over de periode T-2, T-1 en T sprake moet zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 7,5%, berekend over het budget voor jaar T. Dit heeft dus betrekking op het jaar waarover de vangnetuitkering wordt aangevraagd (jaar T) en de twee voorgaande jaren (T-1 en T-2). Met deze tweede financiële vereiste wordt getoetst of een gemeente in voorgaande jaren een overschot gerealiseerd heeft en daardoor zelf over een buffer beschikt met betrekking tot de Pw.

Voorbeeld 1 – de werking van het reguliere vangnet

	Gemeente X	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
A	Budget	5.000.000	5.200.000	5.300.000
B	Netto lasten	5.200.000	5.100.000	5.800.000
C	Tekort of overschot in € (A – B)	–200.000	100.000	–500.000
D	Tekort of overschot in % (C / A)	–4,0%	1,9%	–9,4%

Gemeente X heeft in jaar T een tekort dat groter is dan 7,5%, daarmee voldoet het aan de eerste financiële vereiste voor het vangnet. De gemeente heeft niet in elk van de drie jaren van de relevante periode een tekort, in jaar T-1 is sprake van een overschot. Echter, voor de tweede financiële vereiste is de som van de resultaten over de jaren T-2, T-1 en T relevant. Voor deze gemeente is dat – € 600.000 (= – € 200.000 + 100.000 + – € 500.000), en, uitgedrukt als percentage van het budget voor jaar T, –11,3% (= – € 600.000 / € 5.300.000). Dit gecumuleerde tekort is groter dan 7,5%. Daarmee voldoet gemeente X ook aan de tweede financiële vereiste voor het vangnet.

De toetsingscommissie beoordeelt de aanvragen van gemeenten voor een vangnetuitkering en adviseert de Minister van SZW over het al dan niet toekennen van een vangnetuitkering. Naast de toets op de twee financiële vereisten, beoordeelt de toetsingscommissie of de gemeente voldoet aan

² Briefadvies Structureel vangnet Inkomensdeel Participatiewet, Raad voor de financiële verhoudingen, 4 juli 2016 (link)

enkele procedurele voorwaarden. Zo toetst de commissie of het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) bij de indiening van het verzoek verklaart dat het over het tekortjaar maatregelen heeft getroffen om het tekort terug te dringen en dat de gemeenteraad, door middel van zijn instemming, de juistheid van de verklaring heeft bevestigd. Het college maakt hierbij gebruik van standaardteksten uit het modelaanvraagformulier. Het inhoudelijke oordeel over de door het college getroffen maatregelen wordt overgelaten aan het lokaal bestuur. Dit past bij de decentrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet.

Het vangnet wordt gefinancierd vanuit het macrobudget voor de bijstand van twee jaar later (T+2). Met andere woorden: de uitbetaling van een over 2025 toegekende vangnetuitkering geschiedt in 2027, ten laste van het macrobudget van 2027. Op deze manier is het vangnet gebaseerd op intergemeentelijke solidariteit, waarbij de middelen voor het vangnet een tegemoetkoming zijn voor gemeenten met grote tekorten.

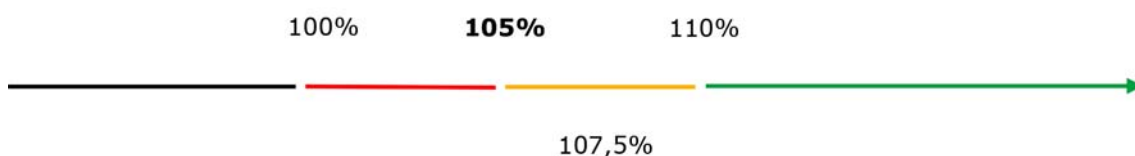
2.2 De uitbreiding van het vangnet

Met het onderhavige besluit wordt het vangnet Participatiewet uitgebreid. Deze uitbreiding bestaat naast het reguliere vangnet, en vervangt het dus niet. Doel van de uitbreiding is om voor gemeenten met meerjarige (middel)grote tekorten na verloop van tijd een lager eigen risico te hanteren. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de toenemende financiële druk waarmee meerjarige tekortgemeenten te maken hebben. In twee stappen wordt de hoogte van de eigenrisicodrempel voor een gemeente verlaagd, indien sprake is van een meerjarig (middel)groot tekort. Zo worden gemeenten verder tegemoetgekomen wanneer tekorten langer aanhouden. Deze stappen worden hieronder verder uitgewerkt.

2.2.1 Uitbreiding stap 1: verlaging van de eigenrisicodrempel naar 5%

Om voor het uitgebreide vangnet in aanmerking te komen, moet er sprake zijn van een meerjarig tekort. Hiervoor geldt in de eerste stap dat een gemeente in ten minste drie van de vier afgelopen jaren, waaronder het jaar van aanvraag (jaar T), een tekort moet hebben van minstens 5% van het aan de individuele gemeente toegekende budget. Voor deze gemeente wordt de eigenrisicodrempel in jaar T verlaagd van 7,5% naar 5%. Voor het tekort dat minstens 5% bedraagt, met een maximum van 10%, wordt de helft vergoed. Het tekort dat meer bedraagt dan 10% wordt volledig vergoed. Dit volgt dezelfde getrapte structuur als het reguliere vangnet en komt neer op een eigen risico van maximaal 7,5%.

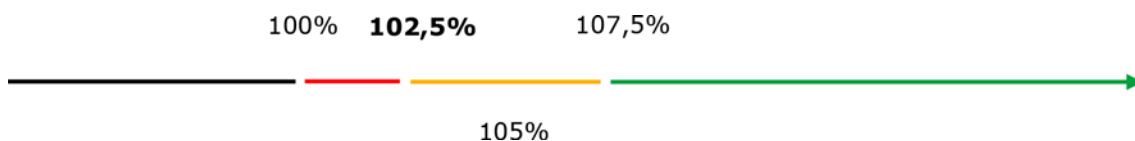
2.2.2 Uitbreiding stap 2: verdere verlaging van de eigenrisicodrempel naar 2,5%



Figuur 2. Visuele weergave van de getrapte vergoeding bij een verlaagde eigenrisicodrempel van 5%

Een gemeente die in aanmerking is gekomen voor verlaging van haar eigenrisicodrempel naar 5%, en daar twee jaar lang gebruik van heeft gemaakt, komt in het derde jaar in aanmerking voor een verdere verlaging van de eigenrisicodrempel. De eigenrisicodrempel wordt dan 2,5%. Voor het tekort dat minstens 2,5% bedraagt, met een maximum van 7,5% wordt voor de helft vergoed. Het tekort dat meer bedraagt dan 7,5% wordt volledig vergoed. Het eigen risico voor deze gemeenten komt dan neer op maximaal 5%.

Gemeenten moeten voor het uitgebreide vangnet, net als voor het reguliere vangnet, ieder jaar



Figuur 3. Visuele weergave van de getrapte vergoeding bij een verlaagde eigenrisicodrempel van 2,5% opnieuw een aanvraag indienen bij de toetsingscommissie.

2.2.3 Berekening van het tekort

Berekening van de in aanmerking komende netto lasten, die het tekort van een gemeente bepalen, geschiedt op dezelfde wijze als in het reguliere vangnet. Dit staat beschreven in artikel 9a van het BPw. Bestedingen waarvan de rechtmatigheid niet tijdig zijn verantwoord of die blijkens het verslag van bevindingen van de accountant als fout of onzeker worden aangemerkt, worden daarbij in mindering gebracht op de netto lasten aan bijstand en loonkostensubsidies. Dit geldt voor zowel het tekort in jaar T als de relevante tekorten voor de drie jaren daaraan voorafgaand (T-3, T-2 en T-1).

2.2.4 Verhouding tussen het reguliere vangnet en het uitgebreide vangnet

Naast het uitgebreide vangnet blijft het reguliere vangnet bestaan. Dit staat toe dat gemeenten die incidenteel een tekort realiseren groter dan 7,5%, de vergoeding ontvangen zoals die in het reguliere vangnet is geregeld. Gemeenten die meerjarig (middel)grote tekorten realiseren, en daarmee voldoen aan de voorwaarden voor het uitgebreide vangnet, kunnen hier aanspraak op maken. In het geval dat een gemeente voor zowel het reguliere vangnet als het uitgebreide vangnet in aanmerking komt, ontvangt de gemeente de uitgebreide vangnetuitkering. Deze is het meest gunstig voor de gemeente, want hierdoor hebben zij het laagste eigen risico. Tijdens de aanvraagprocedure voor het vangnet is te bepalen of en voor welk vangnet een gemeente in aanmerking komt. Gemeenten kunnen deze berekening zelf maken op basis van de SiSa-cijfers van de relevante jaren³. De informatie op de website van de toetsingscommissie ondersteunt gemeenten hierbij. Daarmee is het voor gemeenten direct duidelijk voor welke variant van het vangnet zij in aanmerking komen.

2.2.5 Leren van andere gemeenten

Uitgangspunt van het vangnet is solidariteit tussen gemeenten. Het vangnet wordt gefinancierd vanuit het macrobudget en als gevolg daarvan betaalt iedere gemeente mee aan de vangnetuitkering van individuele gemeenten. Het past daarbij dat gemeenten die gebruik maken van het vangnet zich inspannen om hun tekort terug te dringen, opdat zij op enig moment geen aanspraak meer hoeven te doen op de solidariteit van andere gemeenten. Dit uitgangspunt was voor het reguliere vangnet al in het BPw tot uiting gebracht. Gemeenten die te maken hebben met een aanhoudend tekort moeten bij hun aanvraag verklaren welke interne en externe maatregelen zij hebben genomen om tot verdere tekortreductie te komen. Een aanhoudend tekort doet zich voor als aan de gemeente die in een bepaald jaar een vangnetuitkering aanvraagt, in één of twee daaraan voorafgaande kalenderjaren al een vangnetuitkering is verleend.

Voor de procedurele toets die de toetsingscommissie in het kader van het reguliere vangnet uitvoert op een vangnetaanvraag, dient het college (1) te verklaren dat het interne en externe maatregelen heeft genomen, en (2) te benoemen welke maatregelen dit zijn. In dit verband geldt een uitzondering voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Namelijk, op grond van de bestaande regels, hoeven deze gemeenten niet te verklaren dat zij externe maatregelen hebben getroffen om tot verdere tekortreductie te komen.

De toetsingscommissie beoordeelt niet de inhoud van die maatregelen. Dit oordeel is aan de gemeenteraad. De toetsingscommissie toetst op dit onderdeel enkel of er maatregelen genomen zijn en of de gemeenteraad heeft ingestemd met de juistheid van de vangnetaanvraag.

Bij het uitgebreide vangnet wordt eveneens de voorwaarde geïntroduceerd dat het college in zijn aanvraag moet aangeven welke interne en externe maatregelen het heeft ondernomen om het tekort terug te dringen. Wel is er sprake van een belangrijk verschil tussen het reguliere en het uitgebreide vangnet in dit verband. Voor het reguliere vangnet geldt de voorwaarde om te verklaren over interne en externe maatregelen niet bij de eerste vangnetaanvraag, maar pas wanneer een herhaald beroep op het vangnet wordt gedaan. Voor het uitgebreide vangnet geldt deze voorwaarde wel al vanaf het eerste jaar dat een vangnetaanvraag wordt gedaan. De relevante bepalingen uit het BPw worden daarom hiertoe uitgebreid. Voor het uitgebreide vangnet geldt dat gemeenten in minimaal twee van de drie voorafgaande jaren een tekort moet hebben gehad van minstens 5%. In het jaar dat een gemeente in aanmerking komt voor het uitgebreide vangnet is daardoor al sprake van een langere periode van tekorten. Daarmee moeten gemeenten in staat zijn om, voorafgaand aan de vangnetaanvraag, interne en externe maatregelen te hebben ondernomen om tekortreductie na te streven. Ook hiervoor geldt dat een procedurele toets door de toetsingscommissie wordt verricht. Net als bij het reguliere vangnet, is bij het uitgebreide vangnet de voorwaarde om te verklaren dat externe maatregelen

³ Via de SiSa-systematiek (single information, single audit) leggen gemeenten verantwoording af over de besteding van het geld dat zij van het Rijk krijgen voor specifieke uitkeringen. Dit geldt ook voor het budget voor bijstand en loonkostensubsidies. Uit deze cijfers kunnen gemeenten opmaken of zij in aanmerking komen voor het vangnet.

len zijn getroffen om tot verdere tekortreductie te komen niet van toepassing op het college van een gemeente met minder dan 5.000 inwoners.

De ervaring in de toetsing van de vangnetaanvragen is dat het gemeenten niet altijd duidelijk is wat in het BPw onder externe maatregelen wordt verstaan. Ter verduidelijking worden beide typen maatregelen hier nader toegelicht. Interne maatregelen zijn maatregelen die vanuit de eigen organisatie geïnitieerd en genomen worden, zonder inbreng van externen. Externe maatregelen zijn maatregelen die met een duidelijk herkenbare inbreng van externen (personen of organisaties buiten de eigen gemeentelijke organisatie) tot stand zijn gekomen. Voorbeelden hiervan zijn het consulteren van andere gemeenten, gebruik maken van een kennis- en adviesgroep of advies van een onderzoeksbureau. Gemeenten kunnen zo bijvoorbeeld leren hoe andere gemeenten dit organiseren en inzichten opdoen voor inrichtings- en organisatievraagstukken binnen de eigen gemeente.

Om gemeenten te faciliteren in het nemen van externe maatregelen wordt een kennis- en adviesgroep opgericht. In 2025 zal een pilot plaatsvinden waarin onderzocht wordt hoe deze ingericht kan worden en welke rol het zal vervullen. De intentie is dat gemeenten die gebruikmaken van het uitgebreide vangnet hieraan deelnemen. Ook dit sluit aan bij het eerdergenoemde rapport van AEF en De Beleidsonderzoekers. Zij adviseren om gemeenten te faciliteren bij het vormgeven van hun werk en inkomen door structureler onderzoek te stimuleren en inzichten vanuit onderzoek te ontsluiten. Het opdoen van nieuwe inzichten en verzamelen van bestaande inzichten (uit onderzoek maar ook uit de uitvoeringspraktijk) kan gemeenten helpen in hun zoektocht naar een lokaal passende vormgeving. Dat varieert van de effectiviteit van bepaalde interventies tot de invloed van inrichtingskeuzes van de organisatie.

2.2.6 Weegmoment na vijf jaar

Als een gemeente vijf jaar gebruik heeft gemaakt van het uitgebreide vangnet, en daarmee al drie jaar een eigenrisicodrempel van 2,5% heeft gehad, wordt de eigenrisicodrempel onder bepaalde omstandigheden weer verhoogd. Gemeenten doen in het uitgebreide vangnet een groter beroep op de solidariteit van andere gemeenten. Het bedrag van de vangnetuitkering gaat immers ten koste van het beschikbare macrobudget van alle gemeenten. De regering vindt dit verantwoord, maar enkel onder de voorwaarde dat een gemeente zich blijft inspannen om haar tekorten te beperken. Een gemeente doet dit door interne en externe maatregelen te nemen, zoals hierboven verder toegelicht. Bij een verlaagde eigenrisicodrempel vermindert de financiële prikkel voor gemeenten om te investeren in re-integratie en andere dienstverlening om de bijstandsuitgaven te beperken.

Voor behoud van het draagvlak onder het vangnet is het redelijk dat na verloop van tijd een uitgebreidere procedure plaatsvindt. Als onderdeel van de zesde vangnetaanvraag voor het uitgebreide vangnet zal het college niet enkel een aanvraagformulier moeten invullen, dat door de gemeenteraad wordt goedgekeurd. Aanvullend op het aanvraagformulier, zal de gemeente een toelichting moeten geven aan de toetsingscommissie over de interne en externe maatregelen die het heeft getroffen om tot verdere tekortreductie te komen. Om dit mogelijk te maken, wordt een nieuwe bepaling in het BPw opgenomen. Ook wordt in dit verband een aanvullende taak aan de toetsingscommissie toebedeeld.

Bij deze aanvulling op de procedure in het zesde jaar toetst de toetsingscommissie of de gemeente zich in de voorliggende periode voldoende heeft ingespannen om het beleid en de uitvoering te verbeteren. Daarbij ligt de nadruk op de interne en externe maatregelen die de gemeente in de afgelopen vijf jaar heeft getroffen om het tekort terug te dringen. Zo zal het college onder andere moeten toelichten hoe de gemeente het eigen beleid heeft geëvalueerd en welke inspanningen het heeft verricht om van andere gemeenten en organisaties te leren. Net als bij de procedurele toets op de aanvraagformulieren wordt door de toetsingscommissie geen oordeel gegeven over de inhoud van de getroffen maatregelen. De nadere invulling van de uitgebreide procedure wordt door de toetsingscommissie nog verder uitgewerkt en gecommuniceerd, zodat het proces voor elke gemeente duidelijk en gelijk is.

Op basis van haar bevindingen adviseert de toetsingscommissie de Minister van SZW over het al dan niet opnieuw toekennen van een vangnetuitkering met een eigenrisicodrempel van 2,5% na vijf jaar in het uitgebreide vangnet. De onafhankelijke positie van de toetsingscommissie borgt een zorgvuldige afweging. De Minister van SZW neemt het besluit op basis van het advies van de toetsingscommissie. Als besloten wordt dat een gemeente het recht op deze verdere verlaging van het uitgebreide vangnet verliest, wordt de volgende procedure gevolgd voor het vangnet. Als een gemeente voldoet aan de voorwaarden voor het uitgebreide vangnet (3 van de 4 jaar een tekort > 5%) wordt de eigenrisicodrempel verhoogd naar 5%. Is dit niet het geval, dan gelden opnieuw de voorwaarden voor het reguliere vangnet en is de eigenrisicodrempel 7,5%. Als besloten wordt dat een gemeente het recht op de verdere verlaging behoudt, volgt een nieuw weegmoment na opnieuw vijf jaar in het uitgebreide vangnet.

Het weegmoment na vijf jaar, waarbij extra toelichting wordt gevraagd op de getroffen interne en externe maatregelen, geldt niet voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Deze voorwaarde is niet proportioneel voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners vanwege de beperkte schaal-grootte van de uitvoering bij deze gemeenten. Bovendien geldt voor deze gemeenten, om dezelfde reden, al de uitzondering dat zij geen externe maatregelen hoeven te treffen.

2.2.7 Voorbeelden

Onderstaande voorbeelden schetsen een aantal scenario's van gemeenten die wel of niet in aanmerking komen voor het uitgebreide vangnet. De voorbeelden zijn niet uitputtend en bevatten dus niet alle mogelijke scenario's. Wel kan het de werking van het uitgebreide vangnet verduidelijken. In tegenstelling tot het reguliere vangnet is het resultaat in euro's niet relevant voor de beoordeling of een gemeente wel of niet in aanmerking komt voor het uitgebreide vangnet. Deze voorbeelden omvatten daarom slechts het tekort of overschot in de relevante jaren in percentages.

Voorbeeld 2 – recht op verlaging van de eigenrisicodrempel naar 5%

Gemeente A	Jaar T-3	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
Tekort of overschot	-6%	-7%	-2%	-6%

Gemeente A heeft in jaar T-3, T-2 en jaar T een tekort hoger dan 5%. In jaar T-1 heeft deze gemeente een tekort lager dan 5%. Gemeente A komt in aanmerking voor een verlaging van het eigen risico, omdat het 3 van de afgelopen 4 jaar een tekort heeft gelijk of hoger dan 5%. Het tekort in jaar T is ook hoger dan 5%, waardoor een verlaging van de eigenrisicodrempel ook geëffectueerd wordt in het vangnet.

Voorbeeld 3 – geen recht op verlaging eigenrisicodrempel vanwege een te laag tekort in jaar T

Gemeente B	Jaar T-3	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
Tekort of overschot	-5%	-7%	-6%	-3,5%

Gemeente B heeft in jaar T-3, T-2 en T-1 een tekort groter dan (of gelijk aan) 5%. In jaar T is haar tekort 3,5%. Ondanks dat de gemeente in drie van de vier afgelopen jaren een tekort had dat de 5% oversteeg, komt het door het te lage tekort in jaar T niet in aanmerking voor het uitgebreide vangnet.

Voorbeeld 4 – geen recht op verlaging eigenrisicodrempel, mogelijk wel recht op de reguliere vangnetuitkering

Gemeente C	Jaar T-3	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
Tekort of overschot	+2%	-4%	-11%	-8%

Gemeente C komt niet in aanmerking voor het uitgebreide vangnet. Het tekort in jaar T en jaar T-1 is beide groter dan 5%. In jaar T-2 is het tekort echter kleiner dan 5% en in jaar T-3 is een overschot gerealiseerd. Gemeente C voldoet daarmee niet aan de eis voor het uitgebreide vangnet, omdat er geen sprake is van een meerjarig tekort boven de drempel. De voorwaarde hiervoor is dat de gemeente in ten minste 3 van de 4 afgelopen jaren een tekort moet hebben dat de 5% overstijgt.

De gemeente komt mogelijk wel in aanmerking voor het reguliere vangnet. Het tekort in jaar T overstijgt de 7,5%. De gemeente moet daarvoor wel voldoen aan de tweede financiële vereiste van het reguliere vangnet. In de periode T-2, T-1 en T moet daarvoor sprake zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 7,5%, berekend over het budget voor jaar T. Voor deze berekening is het resultaat in euro's nodig (zie voorbeeld 1).

Voorbeeld 5 – recht op een verdere verlaging van de eigenrisicodrempel naar 2,5%

Gemeente D	Jaar T-5	Jaar T-4	Jaar T-3	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
Tekort of overschot	-6%	-7%	-2%	-6%	-5,5%	-6%

Dit voorbeeld bouwt voort op voorbeeld 2, waarbij een gemeente recht had op verlaging van de eigenrisicodrempel naar 5%. In dit voorbeeld heeft gemeente D in jaar T-2 recht op deze verlaging. Hetzelfde geldt voor jaar T-1, waarin de gemeente ook voldoet aan de vereisten voor de verlaagde eigenrisicodrempel. In jaar T zit de gemeente al twee jaar in het uitgebreide vangnet. De eigenrisicodrempel wordt dan verder verlaagd naar 2,5%. In dit voorbeeld overschrijdt het tekort van gemeente D

deze drempel, waardoor de gemeente recht heeft op deze verdere verlaging naar 2,5%.

Voorbeeld 6 – geen recht op een uitgebreide vangnetuitkering vanaf 2,5%

Gemeente E	Jaar T-5	Jaar T-4	Jaar T-3	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
Tekort of overschot	-6%	-6%	-1%	-7%	-5,5%	-2%

Gemeente E komt in dit voorbeeld niet in aanmerking voor het uitgebreide vangnet in jaar T. Doordat de gemeente in jaar T-2 en T-1 in aanmerking kwam voor de verlaging van de drempel naar 5% (het had 3 van de 4 voorgaande jaren een tekort >5%), is de drempel voor jaar T verlaagd naar 2,5%. Dit houdt in dat in dat jaar de getrapte vergoeding vanaf een tekort van 2,5% geldt. Het tekort van gemeente E is in jaar T echter kleiner dan de drempelwaarde van 2,5%, daardoor komt deze gemeente hiervoor niet in aanmerking.

2.3 Gevolgen voor gemeenten

De onderhavige aanpassing van het BPw heeft gevolgen voor gemeenten. Gemeenten die meerjarige tekorten realiseren op het bijstandsbudget worden door deze wijziging extra tegemoetgekomen doordat zij een lagere eigenrisicodrempel hebben. De gevolgen van de wijziging voor de uitvoering door gemeenten zijn daarnaast zeer beperkt. De procedure voor het aanvragen van een uitgebreide vangnetuitkering zal namelijk op een vergelijkbare manier verlopen als voor het reguliere vangnet. Daarbij dient het college van de gemeente gebruik te maken van het door de minister beschikbaar gestelde aanvraagformulier. Na instemming van de gemeenteraad dient het college de aanvraag in te dienen bij de toetsingscommissie.

Er zijn geen aanvullende informatievereisten van gemeenten nodig om vast te kunnen stellen of gemeenten in aanmerking komen voor het uitgebreide vangnet. De verantwoording die gemeenten binnen de specifieke uitkering bijstandsbudget moeten afleggen (SiSa) biedt alle informatie die nodig is om vast te stellen of een gemeente hiervoor in aanmerking komt.

Van gemeenten die gebruikmaken van het vangnet wordt verwacht dat zij interne en externe maatregelen nemen en zich inspannen om van andere gemeenten te leren. Dit vraagt dus wel een extra inspanning. Deze extra voorwaarde geldt echter nu ook al voor gemeenten die in een aaneengesloten periode van drie jaar meer dan één keer aanspraak maakten op het vangnet. Na vijf jaar in het uitgebreide vangnet wordt van gemeenten extra inspanning gevraagd vanwege de uitgebreide procedure van de toetsingscommissie.

2.4 Financiële gevolgen

De uitbreiding van het vangnet Participatiewet heeft geen financiële gevolgen voor de begroting van het Ministerie van SZW. Het vangnet van de Participatiewet wordt gefinancierd vanuit het macrobudget voor de bijstand van twee jaar later (T+2). Met andere woorden: de uitbetaling van een over 2025 toegekende vangnetuitkering geschiedt in 2027, ten laste van het macrobudget van 2027. Dit sluit aan op de werkwijze van het reguliere vangnet. Op deze manier is het vangnet gebaseerd op gemeentelijke solidariteit, waarbij de middelen voor het vangnet een extra tegemoetkoming zijn voor gemeenten met meerjarig (middel)grote tekorten. De financiële gevolgen van de uitbreiding van het vangnet hebben effect op het resterende, te verdelen budget voor de bijstand. Hierbij is bij het uitgebreide vangnet dus sprake van meer solidariteit tussen gemeenten.

Er is in kaart gebracht hoe hoog de extra uitgaven aan vangnetuitkeringen zouden zijn geweest als de uitbreiding van het vangnet in de periode 2016–2023 zou hebben gegolden. Dit varieert tussen de € 5 miljoen en € 28 miljoen per jaar, wat circa 0,1%–0,5% van het macrobudget in die jaren betreft (zie tabel 1). Dit geeft een indicatie van de extra omvang van het vangnet die we de komende jaren als gevolg van de uitbreiding kunnen verwachten.

Tabel 1. Indicatie van de omvang van het uitgebreide vangnet

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
x € mln.	14,0	26,4	28,0	27,7	10,6	5,3	6,9	6,3
% macrobudget	0,2%	0,4%	0,5%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%

2.5 Toetsing door de gemeenteraad en de toetsingscommissie

De procedure van toetsing wijkt niet af van de reguliere procedure voor het vangnet. Hierbij ligt de



verantwoordelijkheid voor inhoudelijke toetsing bij de gemeenteraad van de aanvragende gemeente. De raad moet instemmen met de juistheid van de verklaring van het college over de oorzaken van het tekort en de maatregelen die de gemeente heeft genomen. De toetsingscommissie vangnet Participatiewet toetst op de financiële en procedurele voorwaarden. Uiteindelijk beslist de Minister van SZW op basis van het advies van de toetsingscommissie of een vangnetuitkering wordt toegekend.

De toetsingscommissie krijgt naar aanleiding van deze wijziging van het BPw een extra taak toebedeeld. Dit gaat om het uitvoeren van een uitgebreidere procedure wanneer een gemeente meer dan vijf jaar gebruikt maakt van een verlaagde eigenrisicodrempel. Op basis hiervan adviseert de toetsingscommissie de Minister van SZW over het al dan niet opnieuw toekennen van een eigenrisicodrempel van 2,5% na vijf jaar in het uitgebreide vangnet.

3. Wijzigingen aan de verdeling van het bijstandsbudget

Dit besluit wijzigt het BPw op twee plaatsen waar het gaat om de verdeling van de bijstandsmiddelen. De eerste wijziging houdt verband met het wetsvoorstel Participatiewet in Balans.⁴ In de Participatiewet in Balans wordt geregeld dat het budget voor de aanvullende bijstandsnorm voor jongeren wordt overgeheveld van de algemene uitkering (Gemeentefonds) naar de specifieke uitkering vanuit het macrobudget bijstand en loonkostensubsidie op grond van artikel 69 van de Pw. Tevens wordt de aanvullende jongerennorm geharmoniseerd. Omdat deze aanpassing gevolgen heeft voor de verdeling van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidie, zijn enkele artikelen van het BPw en de bijlage behorende bij artikel 6 van het BPw daarop aangepast. Het is de verwachting dat het wetsvoorstel Participatiewet in Balans per 1 januari 2026 in werking treedt. Omdat het budget voor de aanvullende bijstandsnorm voor jongeren per budgetjaar 2026 wordt overgeheveld naar het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidie is het is van belang dat deze wijziging van de financiering wordt opgenomen in de voorlopige bijstandsbudgetten van 2026, die uiterlijk 1 oktober 2025 gepubliceerd worden. Deze wijziging van het BPw zal eveneens uiterlijk op 1 oktober 2025 gepubliceerd moeten worden.

De tweede wijziging betreft het toevoegen van een kenmerk aan het verdeelmodel bijstand, wat wordt gebruikt voor het objectief verdelen van het macrobudget bijstand aan de hand van de geschatte bijstandskans van huishoudens in de gemeente, om rekening te houden met het feit dat Oekraïense ontheemden geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Ook hierbij geldt dat het van belang is om deze aanpassing van het BPw op 1 oktober 2025 te publiceren, vanwege de gelijktijdige publicatie van de voorlopige budgetten voor 2026.

3.1 Harmonisering aanvullende jongerennorm

Jongeren van 18 tot en met 20 jaar ontvangen een lagere bijstandsnorm dan bijstandsgerechtigden van 21 jaar of ouder, de zogeheten jongerennorm. Dit komt doordat ouders van jongeren tot 21 jaar in beginsel financieel verantwoordelijk voor hun kinderen zijn. In sommige gevallen kunnen de ouders de jongere echter niet financieel ondersteunen, bijvoorbeeld doordat de jongere geen band met zijn of haar ouders heeft. In die situaties kunnen gemeenten de jongere een aanvulling op de jongerennorm toekennen. Dit wordt betaald vanuit de bijzondere bijstand, welke wordt gefinancierd vanuit het Gemeentefonds. Ook kan de gemeente zelf bepalen of, en zo ja, hoeveel, aanvullende bijstand aan een jongere wordt toegekend. Met het wetsvoorstel Participatiewet in Balans wordt een harmonisering van deze aanvulling geregeld. Door de norm te harmoniseren wordt een duidelijke richtlijn gesteld, waar gemeenten gemotiveerd vanaf kunnen wijken. Daarnaast wordt geregeld dat de aanvulling op de jongerennorm voortaan niet vanuit de bijzondere bijstand betaald wordt, maar dat dit vanuit de algemene bijstand gebeurt. De middelen voor deze aanvulling worden dan ook overgeheveld van het Gemeentefonds naar het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidie, waaruit de algemene bijstand wordt betaald.

Deze aanpassing heeft gevolgen voor de verdeling van de bijstandsmiddelen. Tijdelijk wordt er een deelbudget aanvullende jongerennorm bijstand in het leven geroepen, welke aan de hand van een andere verdeelsleutel wordt verdeeld dan de rest van het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidie. Artikel 3 van het BPw wordt hiertoe uitgebreid. Voor de jaren 2026 tot en met 2028 wordt een deelbudget met een aparte verdeelsleutel verdeeld omdat er nog geen realisatiecijfers beschikbaar zijn voor de uitgaven aan de aanvullende jongerennorm. Indien de aanvullende jongerennorm nu in het verdeelmodel zou worden opgenomen, zou dit daarom tot vertekening leiden. Wanneer vanaf 2026 de uitgaven van gemeenten aan de aanvullende jongerennorm geregistreerd worden als algemene bijstand, zullen deze meelopen in de realisatiecijfers. Dit is nodig om de aanvullende jongerennorm in de prijscomponent van het reguliere verdeelmodel op te nemen. Vanaf het verdeel-

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 582, nrs. 2 en 3.

model voor 2029 wordt voor het eerst gebruikgemaakt van de realisatiecijfers van 2026 waarin de uitgaven aan de aanvullende jongerennorm zijn inbegrepen. Vanaf dat jaar zal het deelbudget voor de aanvullende jongerennorm bijstand niet langer noodzakelijk zijn.

3.2 Oekraïense ontheemden

Oekraïense ontheemden die na 24 februari 2022 – sinds het uitbreken van de oorlog in het land – naar Nederland zijn gekomen, vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55/EG)⁵. Onder deze richtlijn mogen zij in Nederland werken. Echter, indien zij niet zelf in hun bestaan kunnen voorzien, hebben zij recht op leefgeld op grond van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne⁶. Leefgeld is een tegemoetkoming voor Oekraïense ontheemden bestaande uit kleedgeld, eetgeld en – indien ze bij een gastgezin wonen – een extra toelage. Aangezien leefgeld een voorliggende voorziening is, hebben Oekraïense ontheemden momenteel geen recht op bijstand.

Om rekening te houden met het feit dat Oekraïense ontheemden die na 24 februari 2022 naar Nederland zijn gekomen geen recht hebben op bijstand, wordt hiervoor een extra kenmerk aan het verdeelmodel toegevoegd. Dit kenmerk wordt op dezelfde manier opgenomen als kenmerken voor andere groepen niet-rechthebbenden, zoals studenten en mensen met een WW-uitkering. Zo wordt recht gedaan aan het feit dat deze groep niet voor een bijstandsuitkering in aanmerking komt. Dit levert een zuiverdere schatting van de (gemiddelde) bijstandskansen van verschillende huishoudens op. Dit kenmerk zal in het verdeelmodel opgenomen worden zolang de Richtlijn Tijdelijke Bescherming voor Oekraïense ontheemden van kracht is. Wanneer de Europese Unie deze richtlijn niet verlengt, zal het verdeelmodel, en het BPw, daar opnieuw op worden aangepast.

3.3 Financiële gevolgen

3.3.1 Aanvullende jongerennorm

Er wordt € 9,36 mln. overgeheveld van het Gemeentefonds naar het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidie 2026. De hoogte van het bedrag is vastgesteld door de uitgaven van gemeenten aan aanvullende bijstand voor deze groep vast te stellen en vervolgens te indexeren. Het budget voor de aanvullende jongerennorm wordt via een aparte verdeelsleutel over gemeenten verdeeld. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op het aandeel niet-studerende jongeren van 18 tot en met 20 jaar in een gemeente. Dit sluit het beste aan op de doelgroep voor wie deze aanvullende norm geldt. Als gevolg van het hanteren van een aparte verdeelsleutel voor een deel van het budget zal de verdeling van middelen over gemeenten marginaal veranderen.

3.3.2 Kenmerk Oekraïense ontheemden

Het toevoegen van het kenmerk Oekraïense ontheemden aan het verdeelmodel bijstand heeft geen consequenties voor de hoogte van het macrobudget bijstand en loonkostensubsidie 2026. De toevoeging van het kenmerk zal marginale gevolgen kunnen hebben voor de verdeling van het budget over gemeenten.

4. Advies en consultatie

4.1 Uitbreiding van het vangnet

4.1.1 Totstandkoming van de wijziging

Deze uitbreiding van het vangnet is uitgewerkt in een brede werkgroep met deelnemers van het Ministerie van SZW, koepelorganisaties Divosa en de VNG, de toetsingscommissie vangnet Participatiewet en een zestal gemeenten. De gemeenten zijn een afspiegeling van gemeenten met meerjarige tekorten, meerjarige overschotten en gemeenten die meerjarig min of meer uitkomen met het budget. De werkgroep heeft een aantal criteria opgesteld waaraan het uitgebreide vangnet moest voldoen. Zo moest deze eenvoudig, uitlegbaar, betaalbaar en selectief zijn. Ook moest het vangnet een tegemoetkoming bieden voor de grootste meerjarige tekortgemeenten, de prikkelwerking behouden en de lerende cultuur binnen gemeenten versterken. Verschillende varianten zijn langs deze meetlat gelegd. De hierboven uitgewerkte uitbreiding van het vangnet is als voorkeursvariant door de werkgroep voorgelegd en gepresenteerd bij het Platform Financiën van Divosa. Deze variant is daarna besproken

⁵ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

⁶ wetten.nl - Regeling - Regeling opvang ontheemden Oekraïne – BWBR0046503



in de commissie Financiën en de commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie (PSI) van de VNG. Vervolgens is overeengekomen in een bestuurlijk overleg tussen SZW en VNG op 30 januari 2025 om het vangnet uit te breiden volgens deze voorkeursvariant. De uitbreiding van het vangnet wordt breed gedragen door gemeenten.

4.1.2 Internetconsultatie

Een ontwerp van dit besluit ten aanzien van de uitbreiding van het vangnet heeft gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. Gemeenten en andere betrokkenen hebben zo de kans gekregen om hierop te reageren. Er zijn drie reacties binnengekomen.

Financiering vangnet

Het vangnet is gebaseerd op solidariteit tussen gemeenten en wordt bekostigd vanuit het macrobudget voor bijstand en loonkostensubsidies. Ook het uitgebreide vangnet wordt op deze wijze bekostigd. In een van de reacties wordt dit ter discussie gesteld met het oog op de groeiende omvang van het totaal aan vangnetuitkeringen, en daarmee het lagere macrobudget. Bij het vormgeven van het uitgebreide vangnet is ook naar de te verwachte financiële effecten gekeken. Deze zijn beperkt, waarmee de regering van oordeel is dat de gehanteerde bekostiging van het reguliere vangnet ook van toepassing kan zijn op het uitgebreide vangnet.

Onvoldoende verlaging eigen risico

Een andere reactie ziet op de verlaging van het eigen risico. De respondent is van mening dat de uitbreiding van het vangnet onvoldoende financiële compensatie biedt aan gemeenten met een tekort, omdat gemeenten nog slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden voor hun tekorten. Het is juist dat met het uitgebreide vangnet nog altijd een eigen risico blijft bestaan voor gemeenten. Door de eigenrisicodrempel voor gemeenten met meerjarige tekorten in eerste instantie naar 5% en vanaf het derde jaar zelfs naar 2,5% te verlagen, wordt het eigen risico voor gemeenten met meerjarige tekorten echter fors gereduceerd. Hiermee is een nieuwe balans gevonden tussen een verlaging van het eigen risico en behoud van de verantwoordelijkheid van gemeenten om zich in te zetten om bijstandsge-rechtigden zo goed mogelijk naar werk te begeleiden.

4.1.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen heeft voor de regeldruk van burgers en bedrijven.

4.2 Wijzigingen aan de verdeling van het bijstandsbudget

4.2.1 Begeleidingscommissie verdeelmodel bijstand

Beide wijzigingen die betrekking hebben op de verdeling van de bijstandsmiddelen zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie verdeelmodel bijstand. Deze commissie bestaat uit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa en de vertegenwoordigers van een aantal individuele gemeenten. De begeleidingscommissie heeft ingestemd met de verdeling van het deelbudget voor de aanvullende jongerennorm bijstand op basis van de voorgestelde verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel voorziet in een verdeling op basis van niet-studerende jongeren. De begeleidingscommissie heeft ook ingestemd met het creëren en het toevoegen van het kenmerk Oekraïense ontheemden aan het verdeelmodel bijstand 2026.

4.2.2 Internetconsultatie

Voor het wijzigen van de verdeelsystematiek als gevolg van de overheveling van de aanvullende jongerennorm, en het toevoegen van het kenmerk Oekraïense ontheemden aan het verdeelmodel bijstand heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden. Het harmoniseren en overhevelen van de aanvullende jongerennorm is al in internetconsultatie geweest bij het wetsvoorstel Participatiewet in Balans⁷. Het toevoegen van het kenmerk Oekraïense ontheemden betreft een kleine, technische wijziging in het verdeelmodel bijstand. Een andere reden om geen gebruik te maken van de internetconsultatie is dat de partijen die door de wijzigingen geraakt worden al zijn vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie verdeelmodel bijstand. Beide wijzigingen zijn aan de begeleidingscommissie

⁷ Overheid.nl | Consultatie Wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving



voorgelegd. De commissie heeft ingestemd met de wijze waarop de verdeling van de bijstandsmiddelen door dit besluit wordt gewijzigd.

4.2.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het ATR adviseert over gevolgen van aanpassingen aan regelgeving voor de regeldruk. Er is geen formeel advies aan de ATR gevraagd omdat beide aanpassingen geen gevolgen hebben voor de regeldruk. De aanpassingen zien slechts op de manier waarop de bijstandsmiddelen over gemeenten worden verdeeld.

5. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026 en wordt op uiterlijk 1 oktober 2025 in het Staatsblad gepubliceerd. Daarmee wordt voldaan aan het kabinetsbeleid van vaste verandermomenten en een minimuminvoeringstermijn voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

5.1 Uitbreiding vangnet

De uitbreiding van het vangnet zal, naast publicatie in het Staatsblad, onder de aandacht gebracht worden door een bericht in het Gemeentenieuws van het Ministerie van SZW en door middel van de website van de toetsingscommissie.

Inwerkingtreding per 1 januari 2026 maakt het mogelijk om al in het vangnet over het jaar 2025 de verlaagde eigenrisicodrempel (uitbreiding stap 1) toe te passen. De verantwoording die gemeenten binnen de specifieke uitkering bijstandsbudget moeten afleggen (SiSa) biedt alle informatie die nodig is om vast te stellen of een gemeente in de afgelopen jaren een tekort boven de 5% heeft gehad, en daarmee mogelijk hiervoor in aanmerking komt. Begin 2027 worden de toegekende vangnetuitkeringen over het jaar 2025 uitgekeerd aan de betreffende gemeenten.

Een gemeente kan op zijn vroegst twee jaar na inwerkingtreding van het uitgebreide vangnet aanspraak maken op de verdere verlaging van de drempel naar 2,5%. Hiervoor dient men eerst aan de eis te voldoen om daadwerkelijk twee jaar een vangnetuitkering op basis van de verlaagde eigenrisicodrempel (uitbreiding stap 1) te hebben verkregen. Dit geldt dus voor het eerst voor de vangnetuitkering over het jaar 2027.

5.2 Wijzigingen aan de verdeling van het bijstandsbudget

De wijziging aan het verdeelmodel voor wat betreft de aanvullende jongerennorm, treedt enkel in werking met ingang van 1 januari 2026 wanneer het wetsvoorstel Participatiewet in Balans voor deze datum aangenomen wordt door de Eerste Kamer.

De wijzigingen aan het verdeelmodel worden voor het eerst meegenomen in de budgetverdeling van 2026.

II Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdelen A tot en met C en onderdeel H

In onderdeel A wordt in de formule, aan de hand waarvan de uitkering voor een individuele gemeente wordt bepaald, tijdelijk een apart deelbudget gecreëerd voor de aanvullende jongerennorm. Tevens wordt bepaald wat de hoogte is van het deel van het beschikbare macrobudget dat wordt verdeeld ten behoeve van de aanvullende jongerennorm en wat de verdeling is.

Doordat middels onderdeel A enkele nieuwe leden zijn toegevoegd aan artikel 3, heeft er een vernummering van een aantal bepalingen plaatsgevonden. In onderdelen B, C en H is de verwijzing naar de relevante bepalingen daarop aangepast.

Artikel I, onderdeel D

Middels dit onderdeel worden de verwijzingen naar enkele bepalingen in artikel 9, tweede lid, van het BPw gewijzigd. Daarmee wordt de rol van de toetsingscommissie uitgebreid.

De toetsingscommissie heeft als taak om de verzoeken van gemeenten om een vangnetuitkering te beoordelen en de minister aan de hand van dit oordeel van advies te voorzien. De beoordeling is procedureel van aard. Die rol van de toetsingscommissie blijft nog steeds als uitgangspunt gelden.

Door een wijziging van het tweede lid wordt tot uitdrukking gebracht dat de toetsingscommissie niet alleen beoordeelt of een verzoek tot een reguliere vangnetuitkering voldoet aan de financiële en procedurele voorwaarden, maar dat het ook beoordeelt of een verzoek tot een uitgebreide vangnetuitkering aan die voorwaarden voldoet. Door de aanpassingen van het BPw zijn de financiële voorwaarden opgenomen in een nieuw artikel 9b en de procedurele voorwaarden zijn opgenomen in een nieuw artikel 9c, eerste en tweede lid. Artikel 9, tweede lid, verwijst daarom naar die nieuwe bepalingen.

Daarbij is, door te verwijzen naar het nieuwe artikel 9c, vierde lid, een aanvullende taak aan de toetsingscommissie toebedeeld in die gevallen waarin een gemeente vijf jaar aaneengesloten gebruik heeft gemaakt van het uitgebreide vangnet, en daarbij al drie jaar een eigenrisicodrempel van 2,5% heeft gehad. Indien die gemeente na die periode van vijf jaar in een daaropvolgend jaar wederom een aanvraag indient voor een vangnetuitkering en in dat jaar voldoet aan de voorwaarden voor een vangnet horende bij een eigenrisicodrempel van 2,5%, toetst de toetsingscommissie de interne en externe maatregelen die de gemeente in de voorliggende periode van vijf jaar heeft getroffen om tot een tekortreductie te komen. De toetsingscommissie gaat daarbij na of de gemeente de betreffende maatregelen heeft toegelicht. Op basis van deze extra voorwaarde adviseert de toetsingscommissie de minister over of een gemeente wederom in aanmerking dient te komen voor een verlaging van de eigenrisicodrempel naar 2,5%, of dat de eigenrisicodrempel voor die gemeente dient te worden verhoogd naar 5% of 7,5%. Ook die beoordeling is procedureel van aard.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 9a, eerste lid, van het BPw verwees naar artikel 10 van dat besluit. Aangezien de voorwaarden uit het oude artikel 10 BPw nu zijn opgenomen in artikelen 9b, 9c en 10, is de verwijzing naar de relevante bepalingen daarop aangepast.

Artikel I, onderdeel F

Middels dit onderdeel worden twee nieuwe artikelen ingevoegd. In het oude artikel 10 van het BPw, dat slechts op de reguliere vangnetuitkering betrekking had, waren zowel de financiële en de procedurele voorwaarden van de vangnetuitkering opgenomen als de wijze waarop de hoogte van die vangnetuitkering wordt berekend. Omdat de vangnetuitkering en daarmee het BPw worden uitgebreid, is ervoor gekozen om de voorwaarden en de hoogte van de vangnetuitkering te verspreiden over drie verschillende bepalingen. Daarmee is vooral een verbetering van de leesbaarheid van de bepalingen inzake de vangnetuitkering beoogd. De structuur van de regelgeving is dan zodanig aangepast dat in artikel 9b de financiële voorwaarden van de reguliere en de uitgebreide vangnetuitkering zijn weergegeven, in artikel 9c zijn de procedurele voorwaarden opgesomd en in artikel 10 is de hoogte van de verschillende soorten vangnetuitkering geregeld.

Financiële voorwaarden van de vangnetuitkering

De financiële voorwaarden van de vangnetuitkering zijn afzonderlijk opgenomen in een nieuwe bepaling, artikel 9b. In de aanhef van dit artikel is gekozen voor een kan-bepaling, om de bewoordingen beter te laten aansluiten op artikel 74 van de Pw. Op grond van het eerste lid van de laatstgenoemde bepaling kan door de minister op verzoek van het college een vangnetuitkering worden verleend. Daarnaast kan de minister op grond van artikel 74, vijfde lid, van de Pw een vangnetuitkering verminderen, intrekken of weigeren. Door in artikel 9b op te nemen dat de minister een vangnetuitkering, bedoeld in artikel 74 van die wet, kan verlenen, wordt de beslissingsbevoegdheid van de minister – zoals die uit de Pw voortvloeit – beter tot uitdrukking gebracht.

In het oude artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van het BPw, waren de financiële voorwaarden geformuleerd voor de reguliere vangnetuitkering. Volgens die bepaling heeft een gemeente recht op een vangnetuitkering, indien die gemeente een tekort heeft dat meer bedraagt dan 7,5% van het definitief over dat jaar toegekende budget als bedoeld in artikel 69 van de Pw. Daarnaast geldt als voorwaarde dat een gemeente over het uitkeringsjaar en de twee daaraan voorafgaande jaren een gecumuleerd tekort moet hebben dat meer bedraagt dan 7,5%, berekend over alleen het definitief over het uitkeringsjaar toegekende gebundelde budget.

De financiële voorwaarden voor het reguliere vangnet uit het oude artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van het BPw, zijn verplaatst naar artikel 9b, onderdeel a. Daarnaast zijn in de onderdelen b en c twee situaties toegevoegd waarin een gemeente een uitgebreide variant van de vangnetuitkering kan ontvangen.

In de eerste plaats is in onderdeel b mogelijk gemaakt dat een gemeente recht heeft op een uitgebreide variant van de vangnetuitkering, indien die gemeente een tekort heeft dat minstens 5% bedraagt van het definitief over dat jaar toegekende budget, bedoeld in artikel 69 van de Pw, en in

minstens twee van de drie daaraan voorafgaande jaren. Het gaat dan om de situatie waarin de eigenrisicodrempel wordt verlaagd naar 5%, zoals omschreven in paragraaf 2.2 van deze nota van toelichting.

In de tweede plaats is mogelijk gemaakt dat een gemeente, die twee jaar lang gebruik heeft gemaakt van de vangnetuitbreiding omdat het voldeed aan de financiële voorwaarden, bedoeld in artikel 9b, onderdeel b, onder bepaalde voorwaarden in de daaropvolgende jaren recht heeft op een verdere uitbreiding van de vangnetuitkering. Daarin voorziet het onderdeel c. In dat geval wordt de eigenrisicodrempel verder verlaagd naar 2,5%, zoals omschreven in paragraaf 2.2 van deze nota van toelichting. Daarbij geldt als eerste voorwaarde dat de in aanmerking komende netto lasten van de gemeente de verstrekte uitkering met minstens 2,5% overstijgen in het uitkeringsjaar. Daarnaast geldt dat de gemeente in twee situaties in aanmerking kan komen voor die meest uitgebreide variant van de vangnetuitkering: (1) indien de gemeente gedurende twee voorafgaande jaren gebruik heeft gemaakt van een verlaging van de eigenrisicodrempel naar 5% en in een derde daaropvolgende jaar wederom een aanvraag om een vangnetuitkering indient (artikel 9b, onderdeel c, subonderdeel 1°), of (2) indien de gemeente gedurende de eerste twee jaren gebruik heeft gemaakt van een verlaging van de eigenrisicodrempel naar 5%, vervolgens in een derde daaropvolgend jaar gebruik heeft gemaakt van een verlaging van de eigenrisicodrempel naar 2,5%, en aansluitend aan die jaren wederom een aanvraag om een vangnetuitkering indient (artikel 9b, onderdeel c, subonderdeel 2°). Om de laatstgenoemde situatie tot uitdrukking te brengen, is in artikel 9b, onderdeel c, subonderdeel 2°, gekozen voor de bewoordingen 'het daaraan voorafgaande jaar gebruik heeft gemaakt van een vangnetuitkering op grond van dit onderdeel'. Waar in die bepaling wordt gesproken over 'dit onderdeel', wordt daarmee bedoeld op onderdeel c als geheel. Het laatstgenoemde, tweede subonderdeel ziet daarmee in essentie op de situatie waarin een gemeente drie jaar in aanmerking is gekomen voor de uitgebreide varianten van de vangnetuitkering en waarin de in aanmerking komende netto lasten van de gemeente de verstrekte uitkering met minstens 2,5% in een vierde of een daaropvolgend uitkeringsjaar blijven overstijgen.

Procedurele voorwaarden van de vangnetuitkering

In het oude artikel 10, eerste lid, onderdelen a, b, d en e, en het tweede, derde, zevende en achtste lid, van het BPw, waren de procedurele voorwaarden voor een vangnetuitkering opgenomen. Die voorwaarden blijven nog steeds opgaan, en gelden eveneens voor het uitgebreide vangnet. Ten behoeve van de leesbaarheid, zijn deze voorwaarden opgenomen in een nieuw artikel 9c. In het eerste lid van die bepaling zijn de procedurele voorwaarden opgenomen waaraan een gemeente ieder jaar dient te voldoen waarin het een vangnetuitkering aanvraagt. Zo dient een gemeente, om aanspraak te kunnen maken op een vangnetuitkering, een verzoek daartoe in te dienen bij de toetsingscommissie voor ieder jaar waarvoor het een vangnetuitkering wenst te ontvangen, ongeacht welke variant van de vangnetuitkering – de reguliere of een van de uitgebreidere varianten – aan de orde is.

In het tweede lid is de voorwaarde opgenomen dat een gemeente bij de aanvraag om een vangnetuitkering dient te verklaren dat het interne en externe maatregelen heeft getroffen om tot verdere tekortreductie te komen. Daarbij is een onderscheid tot uitdrukking gebracht voor wat betreft het reguliere vangnet en het uitgebreide vangnet. Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting is toegelicht, blijft in het kader van het reguliere vangnet de verplichting om te verklaren over dergelijke interne en externe maatregelen enkel opgaan voor het college van een gemeente waaraan in een van de twee daaraan voorafgaande kalenderjaren een vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdeel a, is verleend. Voor het uitgebreide vangnet geldt de eerdergenoemde voorwaarde wel al vanaf het eerste jaar dat een vangnetaanvraag wordt gedaan.

Voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners is met het derde lid een uitzondering gemaakt op het tweede lid: deze gemeenten hoeven niet te verklaren dat externe maatregelen zijn getroffen om tot verdere tekortreductie te komen.

In het vierde lid is het eerdergenoemde weegmoment opgenomen (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting). Deze situatie doet zich voor als de gemeente in een aaneengesloten periode van vijf jaar gebruik heeft gemaakt van het uitgebreide vangnet, en in een zesde jaar op een rij een vangnetuitkering aanvraagt. In het vierde lid wordt gesproken over een 'vangnetuitkering op grond van artikel 9b, onderdelen b of c' om tot uitdrukking te brengen dat binnen die situatie twee gevallen denkbaar zijn. In de eerste plaats kan een weegmoment aan de orde zijn als een gemeente vijf jaar achtereen gebruik heeft gemaakt van het uitgebreide vangnet, waarbij de eerste twee jaar sprake was van een eigenrisicodrempel van 5% en vervolgens drie jaar van een eigenrisicodrempel van 2,5%. In de tweede plaats kan een weegmoment worden toegepast in die gevallen waarin een gemeente vijf jaar achter elkaar in aanmerking is gekomen voor een eigenrisicodrempel van 2,5%. Van een dergelijk geval is sprake als na een eerder weegmoment is besloten dat een vangnetuitkering met een eigenrisicodrempel van 2,5% kan worden voortgezet en als een gemeente vijf jaar achtereen voor

een verlaging naar de eigenrisicodrempel van 2,5% in aanmerking is gekomen. Indien die gemeente in een zesde jaar – te rekenen al dan niet vanaf een weegmoment – voldoet aan de voorwaarden voor een vangnetuitkering horende bij een eigenrisicodrempel van 2,5%, dan betekent dat niet dat de gemeente automatisch die vangnetuitkering toegewezen krijgt. De gemeente zal in dat verband de interne en externe maatregelen nader moeten toelichten die het heeft getroffen in de vijf voorafgaande jaren om tot verdere tekortreductie te komen. Een nieuw weegmoment volgt na een nieuwe aaneengesloten periode van vijf jaar.

Het is aan de toetsingscommissie om na te gaan of de gemeente de getroffen maatregelen heeft toegelicht. De toetsingscommissie stelt na de beoordeling een advies op, waarna de minister in de regel de beslissing van de toetsingscommissie overneemt. Dat betekent dat indien de toetsingscommissie constateert dat een gemeente geen of onvoldoende interne en externe maatregelen heeft getroffen om tot verdere tekortreductie te komen, de minister een vangnetuitkering horende bij een eigenrisicodrempel van 2,5% niet verleent. Die bevoegdheid van de minister is nu opgenomen in het vijfde lid. Zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting is omschreven, kan een gemeente in een geval van een dergelijke weigering alsnog aanspraak hebben op een vangnetuitkering horende bij een eigenrisicodrempel van 5% (de andere uitgebreide variant) of een vangnetuitkering horende bij een eigenrisicodrempel van 7,5% (de reguliere variant), afhankelijk van de voorwaarden waaraan het voldoet.

In het zesde lid is een uitzondering opgenomen op het vierde lid voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Dat houdt in dat de regel dat een gemeente die gedurende vijf achtereenvolgende jaren gebruik heeft gemaakt van een uitgebreidere variant van de vangnetuitkering zowel de interne als de externe maatregelen toelicht die het heeft getroffen om tot verdere tekortreductie te komen, niet opgaat voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting is weergegeven, is deze extra voorwaarde uit het vierde lid niet proportioneel voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners vanwege de beperkte schaalgrootte van de uitvoering bij deze gemeenten.

De bepalingen die voorheen waren opgenomen in artikel 10, zevende en achtste lid, van het BPw, zijn vanwege de voorgestelde wijzigingen en vernummering, verplaatst naar het nieuwe artikel 9c, zevende en achtste lid. Deze voorwaarden zijn niet inhoudelijk gewijzigd.

Artikel I, onderdeel G

De wijze waarop de hoogte van de reguliere vangnetuitkering wordt vastgesteld was opgenomen in het oude artikel 10, vierde lid, van het BPw. Deze hoogte wordt bepaald volgens een getrapt model. Dit houdt in dat het eerste gedeelte van het tekort tot en met 7,5% voor rekening van de gemeente komt. Het deel van het tekort dat meer dan 7,5% maar maximaal 12,5% bedraagt wordt voor de helft opgevangen via het vangnet. Het deel van het tekort dat meer dan 12,5% bedraagt, wordt volledig gedekt door de vangnetuitkering. Deze wijze van vaststellen van de hoogte van de reguliere vangnetuitkering blijft bestaan, maar is met deze wijziging verplaatst naar artikel 10, eerste lid, van het BPw.

Indien sprake is van een situatie als bedoeld in het nieuwe artikel 9b, onderdeel b (horende bij een uitgebreide vangnetuitkering met een eigenrisicodrempel van 5%), wordt de hoogte van de vangnetuitkering wederom bepaald volgens een getrapt model. In die situatie betekent dit dat het eerste gedeelte van het tekort tot 5% voor rekening van de gemeente komt. Het deel van het tekort dat minstens 5% maar maximaal 10% bedraagt wordt voor de helft opgevangen via het vangnet. Het deel van het tekort dat meer dan 10% bedraagt, wordt volledig gedekt door de vangnetuitkering. De wijze van het vaststellen van de hoogte van deze uitgebreide variant van de vangnetuitkering is opgenomen in een nieuw artikel 10, tweede lid, van het BPw.

Indien sprake is van een situatie als bedoeld in het nieuwe artikel 9b, onderdeel c (horende bij de meest uitgebreide variant van de vangnetuitkering met een eigenrisicodrempel van 2,5%), wordt de hoogte van de vangnetuitkering als volgt bepaald: het eerste gedeelte van het tekort tot 2,5% komt voor rekening van de gemeente. Het deel van het tekort dat minstens 2,5% maar maximaal 7,5% bedraagt wordt voor de helft opgevangen via het vangnet. Het deel van het tekort dat meer dan 7,5% bedraagt, wordt volledig gedekt door de vangnetuitkering. Deze wijze van het vaststellen van de hoogte van de vangnetuitkering is opgenomen in een nieuw artikel 10, derde lid, van het BPw.

In verband met de herschikking zijn de bepalingen die voorheen waren opgenomen in artikel 10, vijfde en zesde lid, opgenomen in het nieuwe artikel 10, vierde en vijfde lid, van het BPw.

In het nieuwe artikel 10, zesde lid, wordt tot uitdrukking gebracht dat indien een gemeente een vangnetuitkering aanvraagt en daarbij in aanmerking blijkt te komen voor meerdere vormen van vangnetuitkering op grond van artikel 9b, de voor het college meest gunstige vorm van vangnetuitke-



ring wordt verleend. Bijvoorbeeld als blijkt dat de gemeente voldoet aan de financiële voorwaarden voor een vangnetuitkering horende bij een eigenrisicodrempel van 7,5% (artikel 9b, onderdeel a) en een vangnetuitkering horende bij een eigenrisicodrempel van 5% (artikel 9b, onderdeel b), en daarnaast aan de procedurele voorwaarden voor een vangnetuitkering heeft voldaan, de vangnetuitkering horende bij een eigenrisicodrempel van 5% aan die gemeente wordt verleend. De laatstgenoemde vangnetuitkering is voor de gemeente het meest voordelig.

Artikel I, onderdeel I

In de bijlage behorende bij artikel 6 van het BPw worden enkele verwijzingen in lijn gebracht met de nieuwe nummering van de artikelen. Vervolgens wordt in tabel 1 een kenmerk toegevoegd voor Oekraïense ontheemden, zoals toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

In de bijlage is daarnaast een onderdeel toegevoegd waarin de berekeningswijze wordt uitgelegd van de uitkering ten behoeve van de aanvullende jongeren norm.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,