

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot Wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met enkele aanpassingen aan
het verdeelmodel en de vangnetuitkering

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van 13 juli 2015, nr. 201-168624;

Gelet op de artikelen 69, derde lid, 73, tweede lid, en 74, zesde lid, van de
Participatiewet;

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 Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2 worden drie leden toegevoegd, luidende:

9. Op het totale bedrag dat beschikbaar is voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet, zoals dit is opgenomen in de formule TB in het eerste en het tweede lid, wordt een bedrag in mindering gebracht ten behoeve van het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan dak- en thuislozen en personen die in een instelling verblijven. Dit bedrag wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$TBDT = TiBDT / TiB * TB$$

Waarbij:

- a. TBDT staat voor het totale bedrag dat beschikbaar is ten behoeve van het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan dak- of thuislozen en personen die in een instelling verblijven;
- b. TiBDT staat voor de totale inkomsten uit bijstand van alle personen in Nederland die dak- of thuisloos zijn of in een instelling verblijven;
- c. TiB staat voor de totale inkomsten uit bijstand van alle personen in Nederland tezamen;
- d. TB staat voor het totale bedrag 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.

10. Het totale bedrag, bedoeld in het negende lid, onderdeel a, wordt verdeeld onder alle gemeenten. De uitkering per gemeente zoals deze wordt berekend op grond van het eerste of tweede lid wordt vermeerderd met een bedrag dat als volgt wordt berekend:

$$UDT = TiGDT / TiBDT * TBDT$$

waarbij:

- a. UDT het bedrag is waarmee de uitkering aan de gemeente wordt vermeerderd in verband met bijstandsuitkeringen aan dak- en thuislozen en personen die in een instelling verblijven;
- b. TiGDT staat voor de totale inkomsten uit bijstand van alle personen in de gemeente die dak- of thuisloos zijn of in een instelling verblijven;
- c. TiBDT staat voor de totale inkomsten uit bijstand van alle personen in Nederland die dak- of thuisloos zijn of in een instelling verblijven;
- d. TBDT staat voor het totale bedrag dat beschikbaar is ten behoeve van het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan dak- of thuislozen en personen die in een instelling verblijven.

11. De gegevens met betrekking tot de inkomsten uit bijstand, bedoeld in het negende lid, onderdelen b en c, en het tiende lid, onderdelen b en c, worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze bestanden bevatten gegevens over de netto uitkeringen op grond van de wet, IOAW, IOAZ en het Bbz 2004.

B

Aan artikel 6 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor artikelen 2 tot en met 5, en het objectief verdeelmodel, dat is opgenomen in de bijlage bij dit besluit, ter voorkoming van onvoorziene en ongewenste verdeeleeffecten.

C

Het opschrift van paragraaf 3 komt te luiden:

§ 3. Vangnetuitkering

D

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 10. Vangnetuitkering

2. De aanhef van het eerste lid komt te luiden:

- 1. De vangnetuitkering over de jaren 2015 en 2016 wordt slechts toegekend voor zover:.

3. In het eerste lid wordt in onderdeel c "met meer dan tien procent" vervangen door: met meer dan vijf procent.

4. Het tweede lid, komt te luiden:

2. De hoogte van de uitkering is:

- 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 meer dan 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.

5. Het derde lid komt te luiden:

3. Indien het college over het jaar 2015 of over de jaren 2015 en 2016 op grond van de artikelen 10a tot en met 10d van het Besluit WWB 2007, zoals die artikelen luiden op 31 december 2014, een meerjarige aanvullende uitkering zou ontvangen waarbij op grond van artikel 10c, derde lid, van dat Besluit percentages van 102,5% of 105% gelden, is het tweede lid niet van toepassing en wordt de hoogte van de uitkering vastgesteld op het verschil tussen de in aanmerking komende netto lasten over het jaar 2015 of, indien van toepassing, over het jaar 2016 en het percentage van de verstrekte uitkering dat op grond van artikel 10c, derde lid, van dat Besluit, zoals dat artikel luidde op 31 december 2014, van toepassing was voor de hoogte van de meerjarige aanvullende uitkering die ziet op het jaar 2015 of 2016.

E

Artikel 10a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 10a. Beoordeling verzoek vangnetuitkering

2. In het tweede lid, onderdeel b, wordt na "dat het college de gemeenteraad" ingevoegd: "in het jaar waarin het tekort bestond", en wordt na "over zijn analyse" ingevoegd: , bedoeld in onderdeel a,.

3. In het tweede lid, onderdeel d, wordt "2015" vervangen door: het jaar waarin het tekort bestond.

5. In het derde lid wordt "als fout en onzeker" vervangen door: als fout of onzeker.

Artikel II

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

Artikel III

1. Artikel I, onderdeel A, en artikel II treden in werking met ingang van 1 januari 2016.
2. Artikel I, onderdelen B, C en D, treden in werking met ingang van de dag na uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst en werken terug tot en met 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,

J. Klijnsma

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 algemene bijstand op grond van de Participatiewet, inclusief de bijstand aan startende ondernemers op grond van het Bbz 2004 en uitkeringen IOAW en IOAZ en de kosten van loonkostensubsidies). 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
Wonend in een sociale huurwoning	CBS
Wonend in 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
Banengroei in de gemeente	CBS
Aandeel WW-ontvangers in de gemeente	CBS
Bevolkingsgroei in de gemeente	CBS
Arbeidsmarktkansen voor hoogopgeleiden (met correcties voor grensoverschrijdende pendel)	Atlas voor gemeenten
Constante	-
<i>Effecten van</i>	
- RPA-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% in een koopwoning woont, dan wordt het databestand voor deze gemeente zodanig aangepast dat het volledig aan deze kenmerken voldoet. Voor de herweging wordt gebruik gemaakt van een steekproefherwegingsmethode, zoals in de literatuur beschreven wordt door bijvoorbeeld Singh and Mohl, (1996)¹. Hierbij wordt een startverdeling (hiervoor wordt in dit geval de landelijke verdeling gebruikt) zodanig

¹ Singh, A.C., and C.A. Mohl (1996) Understanding calibration estimators in survey sampling, Survey Methodology 22, pp. 107-115.

aangepast dat het databestand representatief is voor de betreffende gemeente. Bij dit representatief maken worden minimaal de kenmerken van gemeenten 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
Aantal huishoudens dat woont in een koopwoning	CBS
Aantal huishoudens dat woont in een sociale huurwoning	CBS
Percentage inwoners wonend in een buurt met een matige leefbaarheid	CBS/Atlas voor gemeenten

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 RPA-gebied 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

Inleiding

Het Besluit Participatiewet (Besluit PW) regelt onder andere de verdeling van het macrobudget zoals staat omschreven in artikel 69, eerste lid, van de Participatiewet (PW). Het betreft hier het budget dat beschikbaar wordt gesteld voor algemene bijstand, hierbij inbegrepen de algemene bijstand voor startende ondernemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) alsmede de verstrekking van loonkostensubsidies. Het Besluit PW wordt in de eerste plaats gewijzigd in verband met de doorvoering van enkele verbeteringen voor de verdeling van het macrobudget. In de bijlage bij het Besluit PW is een toelichting opgenomen op het verdeelmodel dat gebruikt wordt voor de verdeling en daarom wordt in dit verband ook deze bijlage aangepast. In het vervolg van deze toelichting zal nader worden ingegaan op de verbeteringen van het verdeelmodel ten behoeve van de verdeling van het macrobudget in 2016. Dit verdeelmodel is vorig jaar geïntroduceerd en voor het eerst gebruikt voor de verdeling van het macrobudget in 2015. De totstandkoming ervan en de keuze voor dit model zijn uitvoerig toegelicht in de nota van toelichting bij het Besluit van 26 september 2014 tot wijziging van het Besluit WWB 2007 in verband met de invoering van een nieuw verdeelmodel (Stb. 344). Ook wordt hierin ingegaan op de raming van het macrobudget en de systematiek van de verdeling zoals deze in het besluit PW is geregeld. Verder wordt het Besluit PW gewijzigd in verband met de verlenging van het tijdelijk vangnet en een aanpassing van het eigenrisicoregime voor de vangnetuitkering. Deze aanpassing wordt onder punt 2 nader toegelicht.

1. Verbetering van het verdeelmodel

In 2014 is een nieuw verdeelmodel gekozen, namelijk het door het SCP ontwikkelde multiniveau-model. Om tot dit nieuwe verdeelmodel te komen is in het voorjaar van 2012 door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een proces gestart om de verdeling van de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen over de Nederlandse gemeenten te verbeteren. Aanleiding hiervoor was dat het bestuurlijk draagvlak onder het vorige verdeelmodel onder druk stond en afgesproken was om periodiek onderhoud te plegen aan het verdeelmodel. Gemeenten hadden twijfels over de werking van het vorige verdeelmodel en de betrouwbaarheid van de budgetten. Gemeenten herkenden vaak niet dat verbeteringen in beleid en uitvoering leiden tot betere uitkomsten. Tijdens het proces zijn vier verschillende verdeelmodellen uitgewerkt waarvan het multiniveau-model door experts als beste is beoordeeld. In een brief van 15 mei 2014 van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2013-2014, 30545, nr. 137) is de keuze voor dit nieuwe verdeelmodel bekendgemaakt en nader onderbouwd. In deze brief heeft de Staatssecretaris ook aangegeven dat in de eerste jaren extra aandacht zal zijn voor monitoring en waar nodig en mogelijk verdere verbeteringen zullen worden doorgevoerd. De ervaringen bij het vorige verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten, evenals de ervaringen met andere verdeelmodellen zijn ook dat in de beginjaren vaak verdere verbeteringen mogelijk zijn. Daarom is het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in opdracht van de Staatssecretaris na de verdeling van de budgetten 2015 gestart met een verbeterproces. Een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van diverse gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de

ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn hierbij betrokken geweest. Eerste stap van het verbeterproces was het inventariseren van verdere verbetermogelijkheden. Hiertoe zijn onder andere gemeenten uitgenodigd om verbeter suggesties aan te leveren en heeft het SCP gesprekken gevoerd met een aantal gemeenten en enkele door gemeenten aangedragen experts. Uit de suggesties die zijn aangedragen is een selectie gemaakt van kansrijke verbetermogelijkheden voor 2016. Na bespreking hiervan met de begeleidingscommissie heeft het SCP de kansrijke verbetermogelijkheden nader uitgewerkt en beoordeeld. Dit heeft geresulteerd in een advies om het model op een aantal punten aan te passen en ook deze zijn gepresenteerd aan de begeleidingscommissie. Op 19 mei 2015 zijn de voorstellen tijdens een bijeenkomst gepresenteerd aan gemeenten.

De verbeteringen zijn opgenomen in dit wijzigingsbesluit en in de bijlage hiervan. Het gaat om de volgende verbeteringen.

- Het toevoegen van enkele (sociaal-)economische- en arbeidsmarktfactoren op gemeenteniveau. Het gaat om de factoren bevolkingsgroei, banengroei en het aandeel WW-ontvangers. Hiermee wordt meer rekening gehouden met de structurele verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de (sociaal-)economische- en arbeidsmarktsituatie die niet tot uiting komt als alleen gekeken wordt naar de kenmerken van huishoudens.
- Er wordt een nadere uitsplitsing van de woonsituatie gemaakt. In het model voor 2015 was opgenomen of een huishouden in een koopwoning of huurwoning woont. Dit wordt verbeterd door een nadere uitsplitsing te maken van wonend in een huurwoning in wonend in een sociale huurwoning of in een particuliere huurwoning. Uit de uitgevoerde statistische analyse blijkt dat het wonen in een sociale huurwoning een goede voorspeller is van de kans op bijstand.
- In de verdeling zal rekening worden gehouden met de benodigde bijstandsuitgaven van gemeenten aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners. Dit gebeurt nu nog niet waardoor gemeenten met een bovengemiddeld aantal personen met een uitkering uit deze groepen hiervan nadeel ondervinden. Het is vanwege databeperkingen ook niet goed mogelijk deze groepen mee te nemen in het objectieve verdeelmodel. De uitgaven van gemeenten aan deze groepen zullen daarom buiten het verdeelmodel om worden gecompenseerd. Hiervoor wordt voorafgaand aan de objectieve verdeling met het verdeelmodel eerst vanuit het macrobudget een bedrag gereserveerd dat specifiek bedoeld is voor de benodigde uitkeringen van gemeenten aan dak-en thuislozen en instellingsbewoners. Er is geen statistiek beschikbaar met betrouwbare gegevens over de totale uitgaven van gemeenten waarmee dit bedrag bepaald zou kunnen worden. Om die reden wordt de omvang van dit bedrag en de verdeling ervan onder gemeenten gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de netto inkomsten van huishoudens uit bijstand. Met deze gegevens kan goed worden ingeschat hoe de uitgaven aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners zijn verdeeld onder gemeenten.
- In plaats van COROP-regio zal de RPA-regio worden toegepast. COROP verwijst naar een gebiedsindeling van het CBS voor Nederland waarin 40 gebieden worden onderscheiden. De naam is ontleend aan de commissie die deze gebiedsindeling heeft ontworpen, de Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma. RPA verwijst naar de arbeidsmarktregio's van de Participatiewet en staat voor Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid. Gekozen is voor het RPA-niveau omdat deze indeling aansluit bij de arbeidsmarktregio's van de Participatiewet en dus herkenbaarder is voor gemeenten.

- Na doorvoering van bovenstaande verbeteringen in het model bleek dat de factoren wonend in een matig leefbare wijk en netto participatie op regionaal niveau geen toegevoegde waarde meer hadden voor de verklaring van de kans op bijstand. Deze factoren zullen daarom niet langer opgenomen worden in het model.

De verbeteringen zullen voor het eerst worden toegepast voor de verdeling van de budgetten aan gemeenten in 2016. Zoals wettelijk voorgeschreven zullen de voorlopige budgetten voor 1 oktober worden gepubliceerd. Zoals bekend gemaakt in de brief van 15 mei 2014 zal net als in 2015 de verdeling in 2016 nog voor 50% gebaseerd worden op het historisch aandeel van de gemeente in de bijstandsuitgaven in jaar t-2 en voor 50% worden gebaseerd op de reguliere systematiek zoals opgenomen in het Besluit PW. Hierin wijzigt dus niets.

Met de genoemde verbeteringen staat het model nog niet stil. Het verdeelmodel kan nog verder verbeterd worden door het verdeelmodel te baseren op integrale gegevensbestanden van het CBS. Het verdeelmodel is nu gebaseerd op enquêtedata en het is gebleken dat hierdoor sprake is van onderregistratie van bepaalde groepen. Dit leidt ertoe dat voor bepaalde groepen de bijstandskans wordt onderschat (bijvoorbeeld alleenstaanden). Een ander gevolg van het gebruik van enquêtedata is dat de samenstelling van de bevolking in een gemeente geschat moet worden. De beschikbare enquêtedata zijn namelijk te gering om daaruit voor een individuele gemeente de bevolkingssamenstelling rechtstreeks te bepalen. Met de overgang op een model op basis van integrale gegevensbestanden hoeft de bevolkingssamenstelling niet meer geschat te worden en is er ook geen sprake meer van onderregistratie. Er komt echter veel kijken bij de ontwikkeling van een model op basis van integrale gegevensbestanden. De modelontwikkeling vereist data-analyse, parameterschattingen en gevoeligheids- en stabiliteitsanalyses. Ook is het nodig om geschikte alternatieven te vinden voor de factoren arbeidsbeperking en opleiding. Dit zijn belangrijke verklarende factoren voor de kans op bijstand, maar voor deze factoren zijn niet voor alle huishoudens in Nederland gegevens beschikbaar. Daarnaast is van belang dat de overstap op integrale gegevensbestanden de berekeningen mogelijk complexer maakt en vraagt om een zorgvuldige afweging waarbij ook naar de praktische uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid moet worden gekeken. Vanwege deze redenen is het noodzakelijk om voor de overstap voldoende tijd te nemen en is het ook niet mogelijk gebleken deze verbetering al mee te nemen bij de reeds uitgevoerde verbetering. Dat betekent dat niet eerder dan voor de verdeling van 2017 gebruik kan worden gemaakt van een model op basis van integrale gegevensbestanden.

2. Verlenging tijdelijk vangnet en wijziging van het eigenrisicoregime

Verlenging tijdelijk vangnet tot en met 2016

Bij de invoering van het vangnet was voorzien dat tijdelijk behoefte zou bestaan aan een eenvoudig vangnet. Enerzijds om gemeenten niet te belemmeren bij een goede (voorbereiding op de) invoering van de PW, en anderzijds om ruimte te creëren om, in goede afstemming met alle betrokken partijen, de invoering van een meer definitief vangnet per 2016 zorgvuldig voor te bereiden. Gebleken is dat voor dit laatste meer tijd nodig is dan was voorzien. Met de VNG is geconcludeerd dat aan een zorgvuldige aanpak een hoger belang moet worden toegekend dan aan een overhaaste afronding van de voorbereiding.

Oorspronkelijk keuze voor 10% eigen risico voor gemeenten

Met de invoering van het vangnet is, in artikel 10, tweede lid, van het Besluit PW, geregeld dat de hoogte van de vangnetuitkering gelijk is aan het verschil tussen de in aanmerking te nemen netto lasten en 110% van de verstrekte uitkering, bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet. Dit betekent dat het eigen risico van een tekort op laatstbedoelde uitkering in alle gevallen 10% van de uitkering bedraagt.

Een eigen risico van 10% voor gemeenten kent een lange historie. Onder de Algemene bijstandswet konden gemeenten gemaakte uitkeringskosten tot 90% bij het Rijk declareren en dienden zij de resterende 10% uit eigen middelen op te vangen. Later, vanaf 2004, met de invoering van de budgetbekostiging, konden gemeenten in aanmerking komen voor een (incidentele) aanvullende uitkering, voor zover het gemeentelijk tekort meer bedroeg dan 10% van de toegekende uitkering op grond van artikel 69 van de Wet werk en bijstand. In 2009, met de invoering van de meerjarige aanvullende uitkering, werd dit verfijnd. Indien een meerjarige tekort voor een gemeente geheel of gedeeltelijk aantoonbaar kon worden verklaard door een niet optimale werking van het verdeelmodel, werd de gemeente een eigen bijdrage opgelegd van minder dan 10%.

Nadere aanpassing eigen risico voor gemeenten

Uit de in oktober 2014 van de VNG en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) ontvangen adviezen bleek dat de keuze van een eigen risico van 10% voor 2015 gesteund werd. Wel sprak de Rfv zijn voorkeur uit voor een systematiek waarbij het tekort boven de eigenrisicodrempel niet steeds volledig wordt gecompenseerd, maar waarbij de vergoeding via een getrapte schaal plaatsvindt. Hij gaf daarbij in overweging de tegemoetkoming te beperken tot 50% van het tekort boven de drempel en tegelijkertijd de drempel voor het tekort te verlagen van 10% naar 7,5%. De invoering van deze systematiek gaf de Rfv in overweging voor het tijdelijk vangnet voor 2015 en beval hij aan voor een (meer) definitief vangnet. In de toelichting bij de invoering van het vangnet voor 2015 (Stb. 2014, 537) is aangegeven dat het kabinet de opvatting van de Rfv interessant vindt, mede in het licht van de prikkelwerking die met de bekostiging van de PW wordt beoogd, maar dat het invoeren ervan niet alleen een nadere beoordeling vergt van de wijze waarop dat zou kunnen of moeten geschieden, maar ook een zorgvuldige afstemming met alle betrokken partijen. Om deze reden is besloten de opvatting van de Rfv eerst te betrekken bij de vormgeving van een (meer) definitief vangnet.

Bij brief van 23 februari 2015 heeft de VNG, namens alle gemeenten in Nederland, in eerste instantie verzocht om het eigen risico in het kader van het vangnet te bepalen op basis van een combinatie van een eigen risicodrempel van 7,5% en een vergoeding daarboven volgens een getrapte schaal. Bij brief van 24 februari 2015 (30 545, nr. 151)

is de Twee Kamer geïnformeerd dat het eigen risico in overeenstemming met dit verzoek zal worden aangepast.

In tweede instantie heeft de VNG, bij haar brief van 10 juni 2015, aangegeven dat, wanneer wordt vastgehouden aan het geldende overgangsregime waarbij de budgetten als bedoeld in artikel 69 PW worden verdeeld met toepassing van 50% historische uitgaven, zij verzoekt om het eigen risico te verlagen tot 5%.

In voornoemde brief van 24 februari 2015 is vermeld dat met de invoering van het nieuwe (multiniveau) verdeelmodel per 2015 het instrumentarium ter beperking van gemeentelijke risico's is ingetrokken, dat de incidentele en meerjarige aanvullende uitkeringen zijn vervallen, en dat dit ook geldt voor de minder expliciet zichtbare systematiek van de ex ante inperking van herverdeel-effecten. Onder het nieuwe verdeelmodel wordt het instrumentarium om grote gemeentelijke tekorten op te vangen gevormd door de vangnetuitkering, aanvankelijk met een tijdelijke en eenvoudige vormgeving. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen acht het kabinet het verantwoord om de grens van de eigen bijdrage op minder dan 10% vast te stellen, mits dit gepaard gaat met een maatregel die erin voorziet dat het vangnet de werking van het verdeelmodel ondersteunt. Het voornemen hiertoe stond al op de rol voor 2016, maar wordt vanwege het verzoek van de VNG een jaar vervroegd.

Het door de VNG verzochte eigenrisicoregime van een drempel van 7,5%, met toepassing van een getrapte vergoedingsschaal, sloot aan bij de opvatting van de Rfv en hetgeen het kabinet een aanvaardbare aanpassing achtte. Desondanks is het kabinet bereid om, voor de periode waarin de voor gemeenten belangrijke aanpassing van het verdeelmodel met betrekking tot de zogeheten integrale data nog niet kan worden gerealiseerd, de eigenrisicodrempel te verlagen tot 5%, met gelijktijdige toepassing van een getrapte vergoedingsschaal. Hierover bestaat overeenstemming met de VNG.

De uitwerking van het aangepaste eigen risico voor gemeenten

In lijn met deze ontwikkelingen en opvattingen wordt het Besluit PW zodanig aangepast dat de vangnetuitkering als volgt trapsgewijs wordt opgebouwd, met voor elke trede een afzonderlijk eigen risico:

1. de eerste trede heeft betrekking op het tekort dat 5% of minder bedraagt van het aan de individuele gemeente toegekende budget; voor dit deel van het tekort wordt niet gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, en bedraagt het eigen risico 100%;
2. de tweede trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 5% van het aan de individuele gemeente toegekende budget, met een maximum van 10%; voor dit deel van het tekort wordt de helft gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, en bedraagt het eigen risico 50%;
3. de derde trede heeft betrekking op het tekort dat meer bedraagt dan 10% van het aan de individuele gemeente toegekende budget; voor dit deel van het tekort wordt volledig gecompenseerd vanuit de vangnetuitkering, en bedraagt het eigen risico 0%.

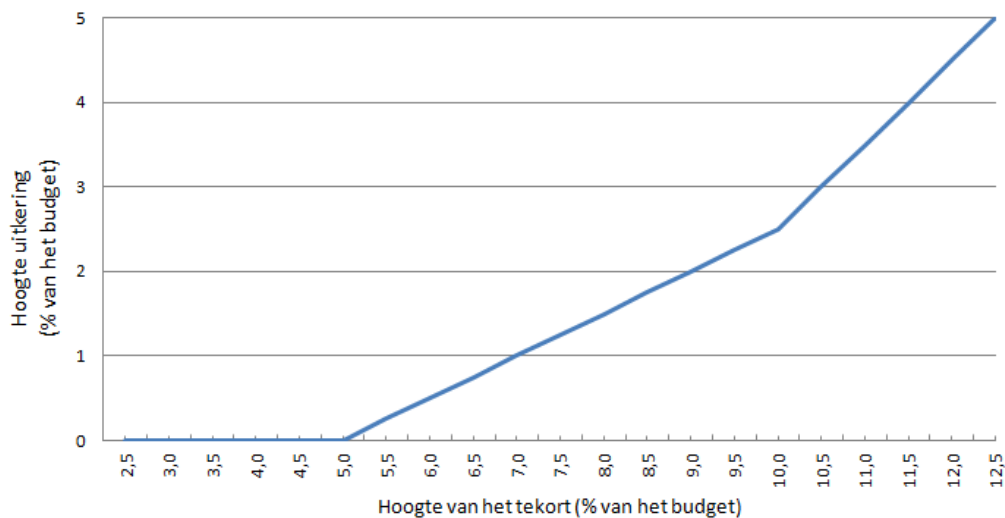
De vormgeving van deze getrapte schaal doet recht aan het eenvoudige karakter van het vangnet, en laat onverlet dat voor de (meer) definitieve vormgeving van het vangnet een andere uitwerking mogelijk is. De afweging daartoe zal gemaakt worden in overleg met betrokken partijen. Ook in lijn met het eenvoudige karakter van het

vangnet is het om de aanpassing van het eigenrisicoregime op eenduidige en consistente wijze toe te passen voor 2015 en 2016.

De werking van de getrapte schaal wordt hierna verduidelijkt aan de hand van een figuur en een tabel.

Onderstaande figuur laat zien hoe de hoogte van de vangnetuitkering afhangt van het tekort. Te zien is dat vanaf een tekort van meer dan 5% sprake is van een uitkering. De lijn loopt omhoog met een hellingspercentage van 50% tot en met het tekort van 10%. Vanaf dat punt wordt al het tekort vanuit het vangnet vergoed. Het hellingspercentage van de lijn vanaf dat punt is 100%.

Figuur 1: Uitkering (als % van het budget) afhankelijk van de hoogte van het tekort (% van het budget)



Tabel 1 laat concreet zien, aan de hand van fictieve casussen, op welke wijze de vangnetuitkeringen, bij verschillende hoogten van het tekort, worden vastgesteld. In de een na laatste rij staat de totale uitkering bij het genoemde tekort. In de rijen daarboven wordt deze totale uitkering uitgesplitst in het deel van het tekort tot en met 5%, meer dan 5% en maximaal 10% en boven de 10%. De laatste rij geeft de hoogte van de uitkering als een percentage van het budget. Dit percentage is ook terug te vinden in figuur 1.

Tabel 1: Uitkering uitgesplitst bij verschillende fictieve casussen

	A	B	C	D	E
Budget 2015	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000
Netto lasten 2015	€ 10.350.000	€ 10.600.000	€ 10.850.000	€ 11.000.000	€ 11.200.000
Saldo	-€ 350.000	-€ 600.000	-€ 850.000	-€ 1.000.000	-€ 1.200.000
Tekort in %	3,5%	6,0%	8,5%	10,0%	12,0%
Vergoeding tot 5% is 0%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Vergoeding van 5% tot 10% is 50%	€ 0	€ 50.000	€ 175.000	€ 250.000	€ 250.000
Vergoeding boven 10% is 100%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 200.000
Totale uitkering	€ 0	€ 50.000	€ 175.000	€ 250.000	€ 450.000
Uitkering als % van het budget	0%	1%	2%	3%	5%

Gevolgen voor beschermde status gemeenten met voortijdig beëindigde MAU-uitlekering

De aanpassing van het eigenrisicoregime heeft geen gevolgen voor de bescherming die wordt geboden aan gemeenten wier meerjarige aanvullende uitkering, met toepassing van een eigen bijdrage van 2,5% of 5%, ingaande 1 januari 2015 voortijdig is beëindigd. Hiertoe is in artikel 10, derde lid, van het Besluit Participatiewet bepaald dat voor deze gemeenten de hoogte van het eigen risico overeenkomt met de hoogte van de vastgestelde eigen bijdrage in het kader van meerjarige aanvullende uitkering. De beoogde bescherming betekent dat de getrapte schaal in 2015 niet van toepassing is op deze specifieke groep gemeenten. Dit is geregeld in artikel 10, derde lid.

De aanpassing van het eigenrisicoregime betekent voor gemeenten wier meerjarige aanvullende uitkering, met toepassing van een eigen bijdrage van 7,5%, ingaande 1 januari 2015 voortijdig is beëindigd, dat zij bij een identiek tekort, een ongunstiger vergoeding zullen ontvangen dan gemeenten die zonder beschermde status recht hebben op een getrapte vergoeding voor tekorten van meer dan 5%. Hierom vervalt voor deze gemeenten de beschermde status en is het standaard eigenrisicoregime op hen van toepassing. Deze keuze, die voor de gemeenten tot een beperkt financieel voordeel leidt indien sprake is van een tekort in de tweede trede, sluit het best aan bij het eenvoudige karakter van het vangnet. Bij een tekort in de derde trede is voor deze gemeenten het eigen risico weer gelijk aan de eigen bijdrage MAU, namelijk 7,5%.

Overige aspecten

Met de aanpassing van het eigenrisicoregime blijft de prikkelwerking op adequate wijze in stand. Weliswaar leidt de verlaagde drempel ertoe dat gemeenten eerder een beroep kunnen doen op het vangnet, maar doordat tekorten in de tweede trede niet volledig vergoed worden, behouden gemeenten, ook bij het overstijgen van de drempel, een belang bij het beperken van het tekort op het bijstandsbudget. Naar verwachting zal de aanpassing niet leiden tot extra bijstandsuitgaven op landelijk niveau, maar wel tot een toename van het beroep dat gemeenten op het vangnet zullen doen, en daarmee tot meer herverdeling tussen gemeenten. Voor het Rijk heeft dit geen financiële gevolgen, daar vangnetuitkeringen bekostigd worden vanuit het macrobudget.

Voor 2017 bestaat de verwachting dat de verdeling van het PW-budget voor 2017 zal kunnen geschieden met toepassing van de integrale data en dat kan worden overgegaan tot invoering van een (meer) definitief vangnet. Bij een budgetverdeling met toepassing van de integrale data, ontstaat een zodanig andere situatie, dat het voor de hand ligt

dat daarbij in het kader van het vangnet wordt teruggevallen op een hoger eigen risico dan thans wordt geregeld.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Tot nu toe wordt in de verdeling van het macrobudget geen rekening gehouden met de noodzakelijke uitgaven van een gemeente aan personen die dak- of thuisloos zijn of in een inrichting verblijven. Dit is nadelig voor gemeenten die verhoudingsgewijs aan veel personen uit die specifieke doelgroep een bijstandsuitkering verstrekken. Met de wijziging wordt geregeld dat uit het macrobudget een bedrag wordt genomen dat vervolgens op een eigen wijze over gemeenten wordt verdeeld. Het totale bedrag dat hiervoor beschikbaar wordt gesteld wordt bepaald aan de hand van de verhouding tussen de inkomsten van deze doelgroep, afgezet tegen de totale inkomsten uit bijstand van alle personen in Nederland tezamen. Bij de verdeling van dit bedrag onder gemeenten wordt gekeken naar de inkomsten uit bijstand van alle personen uit die doelgroep in een gemeente, afgezet tegen de totale inkomsten van die doelgroep in heel Nederland. De verdeling vindt plaats op basis van integrale gegevens afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek en hebben betrekking op de netto inkomsten.

Artikel I, onderdeel B

Abusievelijk is bij de laatste wijziging van het besluit (Stbld. 2014, 344) het vierde lid van het oude artikel 8, inmiddels artikel 6 vervallen. De bepaling in dit lid maakte het mogelijk bij ministeriële regeling nadere regels te stellen indien de toepassing van het verdeelmodel tot onvoorziene en ongewenste verdeeleeffecten zou leiden.

Artikel I, onderdeel D

Tot nu toe geldt voor een gemeente dat wanneer haar nettolasten de verstrekte uitkering overstijgen, dit tekort tot een hoogte van 10% van de toegekende uitkering geheel voor het risico van die gemeente blijft. De eigenrisicodrempel wordt verlaagd naar 5%. Daarbij wordt eveneens bepaald dat voor zover de nettolasten meer dan 105% bedragen tot een maximum van 110% van het toegekende budget, de vangnetuitkering 50% van het verschil is tussen die nettolasten en dat percentage van het toegekende budget. Voor het gedeelte van het tekort dat de 10% overstijgt bedraagt de vangnetuitkering 100% van dat gedeelte van het tekort. Op die wijze komt een gemeente eerder in aanmerking voor een vangnetuitkering. Daar staat dan wel tegenover dat er ook voor de gemeente een belang blijft om het tekort zo laag mogelijk te houden omdat de vangnetuitkering slechts de helft bedraagt van het tekort tussen de 5% en maximaal 10%.

In het nieuwe derde lid van artikel 10 is bepaald dat deze nieuwe systematiek van vaststelling van de uitkering niet van toepassing is voor gemeenten, van wie de meerjarige aanvullende uitkering, met toepassing van een eigen bijdrage van 2,5% of 5%, zoals die waren opgenomen in de percentages voor de vaststelling van de hoogte van de MAU-uitkering in artikel 10c, derde lid, van het oude Besluit WWB 2007, door het nieuwe vangnet voortijdig is beëindigd. Voor die gemeenten blijft gelden dat de uitkering zonder getrapte schaal wordt vastgesteld aan de hand van het percentage dat van toepassing zou zijn voor de MAU-uitkering over het jaar 2015 op grond van artikel 10c het Besluit WWB 2007, zoals dat artikel luidde voor 1 januari 2015. In het algemene deel van de toelichting is aangegeven dat dit niet geldt voor gemeenten voor wie in het kader van de MAU een eigen bijdrage van 7,5% van toepassing was. Hiermee wordt voorkomen dat de beschermde status leidt tot een financieel nadeliger positie.

Artikel I, onderdeel E

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in artikel 10a te verduidelijken dat het college de gemeenteraad reeds in het jaar waarin het tekort ontstond heeft geïnformeerd over dit tekort. Daarbij geeft het college aan de gemeenteraad ook inzicht in de analyse hoe het tekort mogelijk is ontstaan, en wat er is gedaan dan wel kan worden gedaan om het tekort te reduceren. Dit was al de bedoeling van artikel 10a, tweede lid, onderdelen a en b, in relatie tot onderdeel d. Met voorgestelde wijziging wordt verduidelijkt dat het proces van tekortreductie, bestaande uit het opstellen van de globale analyse en het informeren van de raad moet plaatsvinden in het jaar waarin het tekort ontstond. Deze verduidelijking beoogt te voorkomen dat de gemeente haar recht op vangnetuitkering misloopt doordat de analyse op te stellen en/of het informeren van de raad te laat heeft plaatsgevonden.

Artikel II

De bijlage met een beschrijving van het verdeelmodel, behorende bij artikel 6, wordt aangepast. De bijlage is aangepast met de verbeteringen zoals genoemd zijn in het algemene deel van de toelichting. Tevens is een nadere omschrijving opgenomen van de gehanteerde herwegingsmethode.

Artikel III

De wijzigingen aan de getrapte opbouw van het eigen risico in het vangnet worden op uitdrukkelijk verzoek van de VNG, namens alle gemeenten, op zo kort mogelijke termijn doorgevoerd. Daarom wordt afgeweken van de vaste verandermomenten om de getrapte opbouw en de verlaging van het eigen risico reeds met ingang van 1 januari 2015 in werking te laten treden. Inhoudelijk is het nieuwe voorstel voor het vangnet niet nadelig voor gemeenten. Daarbij wordt opgemerkt dat de vangnetuitkering over 2015 eerst in 2016 kan worden aangevraagd. Deze wijziging heeft dus geen gevolgen voor reeds ingediende aanvragen, omdat hiervan voor 2015 nog geen sprake kan zijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma