

WIJ **W**ILLEM **A**LEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van  
tot Aanpassing van het Besluit Participatiewet in verband met wijzigingen van het  
verdeelmodel en vaststelling van een nieuw vangnet

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van  
19 juli 2016, nr. 2016-0000161631;

Gelet op artikel 69, derde lid, artikel 73, tweede lid, en artikel 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 ;

**HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:**

Artikel I

Het Besluit Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel I komt te luiden:

1. *in aanmerking komende netto lasten*: de netto lasten op grond van de PW, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004, verminderd met de bedragen die blijktens het verslag van bevindingen, bedoeld in artikel 213, vierde lid, van de Gemeentewet, dat deel uit maakt van de informatie, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, als fout of onzeker worden aangemerkt;
2. In onderdeel m vervalt "en instellingsbewoners" en "en elders verzorgden".
3. Onder vervanging van de punt na onderdeel n door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
  - o. *beschikbare macrobudget*: het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering, bedoeld in artikel 69, tweede lid, van de wet, verminderd met het bedrag dat in dat uitkeringsjaar beschikbaar wordt gesteld voor de vangnetuitkering voor zover dat bedrag niet op grond van artikel 74, tweede lid, van de wet is vastgesteld.

B

Artikel 2 komt te luiden:

**Artikel 2. Vaststelling aantal inwoners**

1. Voor de vaststelling van het aantal inwoners in dit besluit geldt als peildatum 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de uitkering wordt vastgesteld.
2. Het aantal inwoners wordt ontleend aan de statistiek «Demografische kerncijfers per gemeente» van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

C

Artikel 3 komt te luiden:

### **Artikel 3. Berekening uitkering gemeente**

1. De uitkering voor een gemeente wordt bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$U = BO + BL + BDT$$

Waarbij:

- a. U de Uitkering
  - b. BO het deel van de uitkering is dat objectief wordt vastgesteld;
  - c. BL het deel van de uitkering dat is bepaald op basis van de historische lasten; en
  - d. BDT het deel van de uitkering is dat wordt verstrekt ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen.
2. Het deel van het budget dat objectief wordt vastgesteld, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$BO = [(m * O) / \text{som } (m*O)] * TBO$$

Waarbij:

- a. m op de volgende wijze wordt vastgesteld:
    - 1) bedraagt 1 voor een gemeente met 40.000 of meer inwoners.
    - 2) bedraagt 0 voor een gemeente met 15.000 of minder inwoners
    - 3) wordt berekend voor gemeenten met tussen de 15.000 en 40.000 inwoners door het aantal inwoners in de gemeente te verminderen met 15.000 en vervolgens te delen door 25.000. Indien het aantal inwoners 15.000 of minder is gelijk aan 0
  - b. O staat voor de uitkomst van het objectieve verdeelmodel;
  - c. (m\*O) staat voor de objectieve grondslag voor de vaststelling van het objectief te verdelen deel van het beschikbare macrobudget;
  - d. Som (m\*O) de optelsom is van de objectieve grondslagen (m \*O) van alle gemeenten; en
  - e. TBO staat voor het objectief te verdelen deel van het beschikbare macrobudget.
3. Het deel van het budget dat is bepaald op basis van de historische lasten, bedoeld in het eerste lid, wordt bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$BL = (1-m) * L / TL * TB$$

Waarbij:

- a. m op de volgende wijze wordt vastgesteld:
  - 1) bedraagt 1 voor een gemeente met 40.000 of meer inwoners.
  - 2) bedraagt 0 voor een gemeente met 15.000 of minder inwoners

3) wordt berekend voor gemeenten met tussen de 15.000 en 40.000 inwoners door het aantal inwoners in de gemeente te verminderen met 15.000 en vervolgens te delen door 25.000. Indien het aantal inwoners 15.000 of minder is gelijk aan 0;

b. L staat voor de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAZ en de gemeentelijke lasten op grond van het Bbz 2004;

c. TL het totaal van de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 is voor alle gemeenten samen.

d. TB het totale bedrag is dat beschikbaar is voor algemene bijstand en uitkeringen als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel a, van de wet, waaronder begrepen het totale bedrag dat beschikbaar is gesteld voor algemene bijstand ten behoeve van startende ondernemers op grond van het Bbz 2004, en voor kosten van loonkostensubsidies als bedoeld in artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van de wet;

4. Het deel van het budget dat wordt verstrekt ten behoeve van de uitkering aan dak- en thuislozen, wordt bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$BDT = m * GU/TGU * TB$$

Waarbij:

a. GU staat voor de gemeentelijke netto uitgaven voor uitkeringen aan dak- en thuislozen;

b. TGU staat voor de totale gemeentelijke netto uitgaven aan uitkeringen Pw, IOAW en IOAZ;

5. Het macrobudget objectief (TBO), bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, bestaat uit het beschikbare macrobudget (TB), verminderd met de som van de historisch verdeelde delen van de gemeentelijke uitkeringen, bedoeld in het derde lid, en de som van de gemeentelijke uitkeringen ten behoeve van uitkeringen aan dak- en thuislozen, bedoeld in het vierde lid.

6. Het deel van het beschikbare macrobudget dat wordt verdeeld op basis van historische lasten, bedoeld in het vijfde lid, wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$SOM [(1-m) * L/TL ] * TB$$

7. Het deel van het beschikbare macrobudget dat wordt verdeeld ten behoeve van dak- en thuislozen, bedoeld in het vijfde lid, wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$SOM [m * GU/TGU] * TB$$

D

De artikelen 4 en 5 vervallen.

E

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering aan de gemeenten wordt aangeduid als de factor TB in de formule, bedoeld in artikel 3, derde, vierde, zesde en zevende lid.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Jaarlijks worden bij ministeriële regeling voor alle huishoudkenmerken en omgevingskenmerken, zoals opgenomen in tabel 1 van de bijlage bij dit besluit de gewichten, de peiljaren en de peildata vastgesteld.

3. In het vierde lid wordt "voor de artikelen 2 tot en met 5" vervangen door: voor de toepassing van de artikelen 2 en 3.

4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De minister kan de uitkering herzien indien wordt geconstateerd dat in de toepassing van de formule, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of het objectief verdeelmodel, dat is opgenomen in de bijlage bij dit besluit, fouten zijn gemaakt. De herziening vindt uiterlijk plaats op het moment van aanpassing van het totale bedrag, bedoeld in artikel 71 van de wet.

F

In artikel 7 wordt "voor de toepassing van de artikelen 2, eerste en tweede lid, 3, 4, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdelen a, b, en c, en artikel 8a, eerste lid," vervangen door: voor de toepassing van artikel 3, derde en zesde lid, en artikel 8a, eerste lid,.

G

In artikel 8, eerste lid, wordt "voor de toepassing van de artikelen 2, eerste lid, 3, en 4" vervangen door: voor de toepassing van artikel 3, derde en zesde lid, en artikel 8a, eerste lid.

H

Artikel 8a komt te luiden:

#### **Artikel 8a. Overgangsrecht voor het jaar 2017**

In afwijking van artikel 3 wordt de uitkering voor een gemeente in het jaar 2017 berekend aan de hand van de volgende formule:

$$U = 0.25 * L / TL * TB + 0,75 * (BO + BL + BDT)$$

Waarbij:

- a. L staat voor de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAW, de gemeentelijke lasten op grond van de IOAZ en de gemeentelijke lasten op grond van het Bbz 2004;
- b. TL staat voor het totaal van de gemeentelijke lasten op grond van de PW, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 is voor alle gemeenten samen; en
- c. de formule (BO + BL + BDT) wordt berekend overeenkomstig de gelijklopende formule in artikel 3, eerste lid.

I

Paragraaf 3 komt te luiden:

### **§ 3. Vangnetuitkering**

#### **Artikel 9. Toetsingscommissie**

1. De toetsingscommissie bestaat uit een voorzitter en vier leden. Onze Minister benoemt de voorzitter en de leden, die tevens door hem kunnen worden geschorst en ontslagen.
2. De toetsingscommissie beoordeelt of een verzoek tot een vangnetuitkering is ingediend middels het formulier, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, en of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, en adviseert Onze Minister daar over.

#### **Artikel 10. Vangnetuitkering**

1. De vangnetuitkering, bedoeld in artikel 74 van de wet, wordt slechts toegekend voor zover:
  - a. het college een hiertoe strekkend verzoek heeft ingediend middels een door de minister beschikbaar gesteld aanvraagformulier;
  - b. voldaan is aan de vereisten, genoemd in dit artikel, en aan bij ministeriële regeling te stellen vormvoorschriften;
  - c. de in aanmerking komende netto lasten de verstrekte uitkering in het uitkeringsjaar 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;
  - d. het college heeft verklaard dat het in het uitkeringsjaar maatregelen heeft getroffen om te komen tot tekortreductie en deze verklaring de instemming heeft van de gemeenteraad.
2. Indien een verzoek wordt ingediend door het college van een gemeente waaraan in een van de twee daaraan voorafgaande kalenderjaren een vangnetuitkering is verleend, verklaart het college bij het verzoek, bedoeld in het eerste lid, eveneens dat het in het uitkeringsjaar interne en externe maatregelen heeft getroffen om tot verdere tekortreductie te komen..
3. Indien de uitkering voldoet aan de voorwaarden, genoemd in het eerste en tweede lid, bedraagt de hoogte van de vangnetuitkering:
  - 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.
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. Informatie als bedoeld in artikel 1, onderdeel I, 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.
6. Een verzoek tot een vangnetuitkering wordt in ieder geval afgewezen, indien Onze Minister een aanwijzing als bedoeld in artikel 76 van de wet heeft gegeven en het

verzoek betrekking heeft op het kalenderjaar waarin de aanwijzing is gegeven of op het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

**Artikel 10a. Overgangsrecht vangnet uitkering 2016 en 2017.**

1. De vangnetuitkering, bedoeld in artikel 74 van de wet, wordt, slechts toegekend:
  - a. over het uitkeringsjaar 2016 indien in afwijking van artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d, is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 10a, tweede lid, onderdelen a, b, c en d, zoals deze onderdelen luiden op 31 december 2016, waarbij de globale analyse, bedoeld in onderdeel a, geen betrekking heeft op de inwerkingtreding van de Participatiewet en de eerdere financiële resultaten van de uitvoering van de Wet werk en bijstand, en de in aanmerking komende netto lasten de verstrekte uitkering in 2016 met meer dan zeven-en-een-half procent overstijgen;
  - b. over het uitkeringsjaar 2017 indien in afwijking van artikel 10, eerste lid, onderdeel c, de in aanmerking komende netto lasten de verstrekte uitkering in 2017 met meer dan zeven-en-een-half procent overstijgen en de in aanmerking komende netto lasten over 2017 en 2016 de over die periode verstrekte uitkeringen met meer dan zeven-en-een-half procent van de over 2017 verstrekte uitkering overstijgen.
2. In afwijking van artikel 10, derde lid, blijft artikel 10, tweede, derde en vierde lid, zoals deze leden luiden op 31 december 2016, van toepassing op de vaststelling van de hoogte van de vangnetuitkering over de jaren 2015 en 2016.

Artikel II

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

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2017.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma

## **Bijlage behorende bij het Besluit Participatiewet**

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

### **Algemene beschrijving verdelingssystematiek**

De wijze waarop de uitkering voor gemeenten wordt vastgesteld is afhankelijk van het aantal inwoners. Voor gemeenten met 15.000 inwoners of minder (kleine gemeenten) wordt de uitkering volledig historisch bepaald. Dit betekent dat het budget wordt berekend op basis van de historisch gerealiseerde gemeentelijke lasten, waarbij rekening wordt gehouden met de groei of krimp van het aantal huishoudens in de tussenliggende periode. Concreet betekent dit dat het uitgavenaandeel in jaar t-2 (gecorrigeerd voor groei en krimp van huishoudens tussen 1 januari t-2 en 1 januari t-1) gelijk is aan het budgetaandeel in jaar t. Voor de bepaling van de uitkering wordt dit budgetaandeel (ofwel gecorrigeerde uitgavenaandeel) vermenigvuldigd met het voor jaar t beschikbare macrobudget.

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

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

De objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten worden bepaald op basis van de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel. Het verdeelmodel berekend een objectieve grondslag dat vervolgens gebruikt wordt om een budgetaandeel te berekenen in het objectief te verdelen deel van het macrobudget. De formule hiervoor is te vinden in artikel 3 van het Besluit. Het budgetaandeel wordt berekend door eerst het product te berekenen van 1) het objectief te verdelen percentage (m in de formule uit het besluit) en 2) de objectieve grondslag. Dit product wordt vervolgens gedeeld door de som van dit product voor alle gemeenten. De uitkomst hiervan (een budgetaandeel) wordt vermenigvuldigd met het objectief te verdelen deel van het macrobudget. Het resultaat is het objectief vastgestelde deel van de gemeentelijke uitkering. Het objectief te verdelen deel van het macrobudget wordt bepaald door op het totaal beschikbare macrobudget de historisch verdeelde (delen van de) uitkeringen en de uitkeringen voor dak- en thuislozen in mindering te brengen. Deze systematiek garandeert dat de

historisch verdeelde uitkeringen en de uitkeringen ten behoeve van dak- en thuislozen onafhankelijk van de objectieve verdeling worden vastgesteld. Voor alle gemeenten worden ten slotte het objectief berekende deel van de uitkering, het historisch berekende deel van de uitkering en de uitkering ten behoeve van dak- en thuislozen bij elkaar opgeteld.

### Het objectief verdeelmodel

De basis voor de berekening van de objectief vastgestelde gemeentelijke uitkeringskosten is een niet-lineair (logit) verdeelmodel met indicatoren op meerdere niveaus, namelijk huishoud-, gemeente- en buurniveau. Hiermee wordt de kans op bijstand voor een huishouden ingeschat. Het huishouden is het niveau waarop gemeenten bepalen of recht op bijstand bestaat en hiermee sluit het verdeelmodel aan bij de praktijk van bijstandverlening. De kans op bijstand (te verklaren variabele) is bepaald op peildatum 5 januari.

Bij het bepalen van de kans op bijstand is rekening gehouden met de instroom van de nieuwe doelgroep door ervan uit te gaan dat 75% van de historische instroom in de WSW en de Wajong uiteindelijk zal instromen in de Participatiewet. Er is vervolgens aangenomen dat 75% van deze groep zal zijn ingestroomd in 2017.

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

De in het model opgenomen verklarende indicatoren zijn opgenomen in **tabel 1** (hh staat voor huishouden).

**Tabel 1: in verdeelmodel opgenomen indicatoren**

<b>Indicatoren</b>	<b>Niveau</b>	<b>Bron</b>
<b>Niet-rechthebbenden</b>		
<i>Te veel vermogen</i>		
Alleenstaande, vermogen boven € 5.000	Huishouden	CBS
Alleenstaande, vermogen tot € 5.000, overwaarde boven € 50.000	Huishouden	CBS
Paar, vermogen boven € 10.000	Huishouden	CBS
Paar, vermogen tot € 10.000, overwaarde boven € 50.000	Huishouden	CBS
<i>Andere uitkering</i>		
AO-uitkering, mate van AO 15-80% of onbekend in hh	Huishouden	CBS
AO-uitkering, mate van AO 80-100% in hh	Huishouden	CBS
WW-uitkering in hh	Huishouden	CBS
<i>Kan/wil niet werken</i>		
Student (mbo/hbo/wo) in hh	Huishouden	CBS
<b>Aanbodkant van de arbeidsmarkt</b>		
<i>Leeftijd</i>		

Leeftijd 17 tot 20 jaar in hh	Huishouden	CBS
Leeftijd 20 tot 25 jaar in hh	Huishouden	CBS
25 tot 30-jarige in hh	Huishouden	CBS
30 tot 40-jarige in hh	Huishouden	CBS
40 tot 50-jarige in hh	Huishouden	CBS
50-jarige tot AOW-leeftijd in hh	Huishouden	CBS
<i>Gezinssituatie</i>		
Alleenstaande (referentie)	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind tot 5	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind 5-12	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind 12-18	Huishouden	CBS
Eenouder-moeder, jongste kind 18+	Huishouden	CBS
Eenouder-vader, jongste kind tot 5	Huishouden	CBS
Eenouder-vader, jongste kind 5-12	Huishouden	CBS
Eenouder-vader, jongste kind 12-18	Huishouden	CBS
Eenouder-vader, jongste kind 18+	Huishouden	CBS
Paar, jongste kind 18-	Huishouden	CBS
Paar, jongste kind 18+	Huishouden	CBS
Paar zonder kinderen	Huishouden	CBS
Instellingsbewoner	Huishouden	CBS
Thuiswonend meerderjarig kind	Huishouden	CBS
Overig huishouden	Huishouden	CBS
Wonen in Corporatiewoning	Huishouden	CBS
<i>Afkomst</i>		
Autochtoon (referentie) in hh	Huishouden	CBS
Morokkaans of Turks in hh	Huishouden	CBS
Surinaams of Antilliaans in hh	Huishouden	CBS
Afrikaans in hh	Huishouden	CBS
Afghaans in hh	Huishouden	CBS
Irakees in hh	Huishouden	CBS
Syrisch in hh	Huishouden	CBS
Overig niet-westers in hh	Huishouden	CBS
Joegoslavisch in hh	Huishouden	CBS
Overig westers in hh	Huishouden	CBS
<i>Opleiding</i>		
Aandeel laagst opgeleiden in gemeente	Gemeente	CBS
HCI (human capital index) onbekend	Huishouden	CBS
Lage HCI in hh	Huishouden	CBS
Middelbare of hoge HCI in hh	Huishouden	CBS
<i>Gezondheid</i>		
Zorgkosten boven € 50.000 in hh	Huishouden	CBS
Gebruik GGZ-zorg in hh	Huishouden	CBS
Medicijnen voor verslaving in hh	Huishouden	CBS
Medicijnen voor depressie in hh	Huishouden	CBS
Medicijnen voor psychose in hh	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit minder dan 4 hoofdgroepen in hh	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit 4 tot 6 hoofdgroepen in hh	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit 6 tot 8 medicijn-groepen in hh	Huishouden	CBS
Medicijngebruik uit meer dan 8 hoofdgroepen in hh	Huishouden	CBS
<b>Vraagkant van de arbeidsmarkt</b>		
<i>Beschikbaarheid van banen</i>		
Banen per lid beroepsbevolking in gemeente, gecorrigeerd voor grenspendel	Gemeente	Atlas voor gemeenten
<i>Werken onder je niveau</i>		
Aandeel werkend onder zijn niveau in gemeente	Gemeente	Atlas voor gemeenten

Aandeel studenten (hbo/wo) onder de potentiële beroepsbevolking in gemeente	Gemeente	CBS
Aandeel WW'ers onder de beroepsbevolking in gemeente	Gemeente	CBS
<b>Buurteffecten</b>		
<i>Arbeidsethos</i>		
Aandeel van de beroepsbevolking in gemeente in buurt waar werken niet de norm	gemeenten	Atlas voor Gemeenten
<i>Leefbaarheid</i>		
Index overlast en onveiligheid	Buurt	Atlas voor gemeenten

De inschatting van de kans op bijstand gebeurt door - voor de in het model opgenomen verklarende variabelen - een coëfficiënt te berekenen. Met deze coëfficiënten kan voor elk huishouden in de dataset een objectieve kans op bijstand worden bepaald. De dataset wordt gevormd door integrale gegevens die grotendeels afkomstig zijn van het CBS. Voor iedere persoon in de dataset is bepaald tot welk huishouden hij behoort en wat de kenmerken van zijn huishouden en zijn omgeving zijn. Voor enkele omgevingsfactoren wordt gebruik gemaakt van gegevens van Atlas voor gemeenten.

Nadat de bijstandskans voor elk huishouden is bepaald wordt aan de hand van bruto bijstandsbedragen bepaald welk bedrag een huishouden aan bijstand zou ontvangen. Hiervoor wordt de bijstandskans vermenigvuldigd met het relevante bruto bijstandsbedrag. Deze bruto bijstandsbedragen zijn afgeleid van de netto bijstandsbedragen zoals deze in juni voorafgaand aan het uitvoeringsjaar per ministeriële regeling bekend zijn gemaakt. De bruto bijstandsbedragen zijn afhankelijk van het type huishouden en het aantal huishoudleden (de kostendelersnorm). Tabel 2 bevat de normbedragen zoals deze in het model zijn gehanteerd.

**Tabel 2: bruto bijstandsnormen naar type huishouden en aantal kostendelers**

Type huishouden	Normbedrag
Alleenstaande (ouder), leeftijd 21 tot aow	€ 14.862,31
Alleenstaande (ouder), 18, 19 of 20 jaar	€ 2.881,20
Gehuwd paar, beide partners leeftijd 21 tot aow	€ 19.212,76
Gehuwd paar, beide partners 18, 19 of 20 jaar	€ 5.762,40
Gehuwd paar, beide partners 18, 19 of 20 jaar	€ 9.097,32
Gehuwd paar, één van beide partners 18, 19 of 20 jaar	€ 11.218,68
Gehuwd paar, één van beide partners 18, 19 of 20 jaar	€ 15.869,68
Alleenstaande (ouder) in institutioneel huishouden	€ 3.695,52
Gehuwd paar in institutioneel huishouden	€ 5.748
Aantal kostendelers (21+)	Normbedrag
1 persoon	€ 14.862,31
2 personen	€ 9.606,38
3 personen	€ 7.854
4 personen	€ 6.978
5 personen	€ 6.453
6 personen	€ 6.114
7 personen	€ 5.955
8 personen	€ 5.836
9 personen	€ 5.744
10 personen (of meer)	€ 5.669

Bij tabel 2 wordt opgemerkt dat bij het verwerken van de kostendelersnorm in de bruto bijstandsbedragen rekening is gehouden met de groepen die uitgezonderd zijn van de

kostendelersnorm: jongeren tot 21 jaar, studenten (mbo/hbo/wo) en personen die in een instelling verblijven. Het is niet mogelijk om rekening te houden met de uitzondering voor commerciële kamerhuurders vanwege het ontbreken van gegevens hierover. Daarnaast wordt geen onderscheid gemaakt tussen een alleenstaande en paar in een instelling. Aan ieder persoon in een institutioneel huishouden wordt het normbedrag voor een alleenstaande toegekend.

Voor studenten wordt de bruto norm op 0 gesteld. Thuiswonende kinderen van 18 jaar of ouder worden als zelfstandige huishoudens gezien met een eigen recht op bijstand. Als voor alle huishoudens het te verwachten bijstandsbedrag is bepaald worden deze voor elke gemeente bij elkaar opgeteld. Het resulterende bedrag vormt de input voor de verdelingssystematiek zoals beschreven onder het kopje 'algemene beschrijving verdeelsystematiek'.

### **Berekeningswijze uitkering ten behoeve van dak- en thuislozen**

Het benodigde budget ten behoeve van de uitkering aan dak- en thuislozen wordt apart bepaald. Dit budget wordt opgeteld bij het objectieve budget van een gemeente en loopt daarin mee bij de bepaling van het uiteindelijk te ontvangen budget. Voor gemeenten die historisch worden verdeeld geldt dat de uitgaven aan dak- en thuislozen meelopen in de historische verdeling. De uitgaven aan dak- en thuislozen maken namelijk onderdeel uit van de realisaties van gemeenten.

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

### **Bepalingen over de gehanteerde data en omgaan met jaarlijkse herindelingen**

De budgetberekening geschiedt op grond van de cijfers zoals die bij het vaststellen van de verdeling beschikbaar zijn. Indien deze cijfers hierna nog wijzigen (bijvoorbeeld door toepassing van een alternatieve meetmethode of nagekomen informatie), dan zullen de budgetten hiervoor niet worden aangepast. Geregeld vinden er herindelingen en fusies van gemeenten plaats. Het kan nodig zijn om vast te stellen welke waarden van de verdeelkenmerken voor de nieuwe gemeenten zullen worden toegepast. In dat geval zal voor de nieuwe gemeenten een redelijke schatting worden gemaakt van de toestand zoals die op het moment van vaststelling zou zijn geweest als de instelling of de wijziging op die datum reeds was ingegaan.

## **Nota van Toelichting**

### **Algemeen**

#### Inleiding

Het Besluit Participatiewet (Besluit Pw) regelt 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 een belangrijke stap in de verbetering van het verdeelmodel voor 2017. Deze wijziging betreft de introductie van het gebruik van integrale data als input voor het gehanteerde objectieve verdeelmodel en de in samenhang hiermee herziene set van verdeelindicatoren. In het vervolg van deze toelichting zal onder punt 1 nader worden ingegaan op de wijzigingen die samenhangen met de overstap op integrale data. In de bijlage bij het Besluit Pw is een integrale toelichting opgenomen op het aangepaste verdeelmodel zoals dat gebruikt zal gaan worden voor de verdeling van 2017.

Verder wordt het Besluit Pw gewijzigd in verband met de introductie van een nieuw structureel vangnet ter vervanging van het huidige tijdelijke vangnet. Deze aanpassing wordt onder punt 2 nader toegelicht.

#### 1. Wijzigingen in het multiniveau verdeelmodel: de introductie van integrale data

##### *Historie*

Met de komst van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Door voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen een budget te verstrekken, hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om bij effectieve uitvoering de overschotten op hun budget te behouden en worden zij bij optredende tekorten gestimuleerd tot verbetering. Voor de bepaling van het budget, is het van belang om een verdeelmodel te hebben dat, gegeven objectieve kenmerken, een zo goed mogelijk inschatting kan maken van de noodzakelijke bijstandsuitgaven die een gemeente moet doen. Daartoe is in 2012 een project gestart om te komen tot een nieuw verdeelmodel. Aanleiding hiervoor was dat het bestuurlijk draagvlak onder het vorige verdeelmodel onder druk stond en bovendien was afgesproken om periodiek onderhoud te plegen aan het verdeelmodel. Gemeenten hadden twijfels over de werking van het toenmalige verdeelmodel. Het proces om tot een nieuw verdeelmodel te komen is zorgvuldig en transparant vorm gegeven, waarbij alle betrokken partijen de gelegenheid hebben gehad om mee te denken bij het uitwerken van vier verschillende potentiële verdeelmodellen. Aan het slot van het proces is mede op basis van de beoordeling van experts gekozen voor het multiniveau-model van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Daarbij is, gelet op de financiële beheersbaarheid bij gemeenten, gekozen voor een overgangsregeling en een vangnet (Kamerstukken II, 30 545, nr 137). Dit verdeelmodel is voor het eerst gebruikt voor de verdeling van het voor 2015 beschikbare macrobudget.

##### *Het multiniveau-model*

Er is gekozen voor het multiniveau-model, omdat het wetenschappelijk gezien volgens de experts het beste de benodigde budgetten kan bepalen. Het model bepaalt deze namelijk op basis van de kenmerken van huishoudens met een bijstandsuitkering. Dat niveau van het huishouden sluit aan bij het niveau waarop het recht op een bijstandsuitkering wordt bepaald. Tevens wordt in het model rekening gehouden met de invloed van factoren op het niveau van de buurt en de gemeente. Een tweede reden om voor dit model te kiezen is dat de effecten van de huishoudkenmerken op de bijstandskans zuiver geschat worden. Zuiver wil zeggen dat de berekende effecten niet beïnvloed worden door structurele verschillen tussen gemeenten die veroorzaakt kunnen worden door beleid en uitvoering. De gehanteerde multiniveau-systematiek maakt dit mogelijk. Op die manier is een zuiverder beeld te krijgen van de objectieve bijstandskansen in de verschillende gemeenten dan in een model dat geen rekening houdt met deze gemeentelijke verschillen. Dit zorgt ervoor dat het saldo op het gemeentelijk bijstandsbudget beter zal aansluiten bij de gemeentelijke prestaties en bevordert dus de beoogde prikkelwerking van de financieringssysteem.

#### *Overgang verdeelmodel op integrale data*

Het in 2015 geïntroduceerde verdeelmodel maakt gebruik van data uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Hiervoor is gekozen omdat dit het mogelijk maakt om gegevens te gebruiken over arbeidsbeperking en scholing. Dit zijn belangrijke verklarende factoren voor de kans op bijstand. In de integrale gegevensbestanden van het CBS zijn gegevens over deze factoren niet beschikbaar. Het gebruik van enquêtedata brengt echter belangrijke nadelen met zich mee. Ten eerste dat de samenstelling van de bevolking in een gemeente geschat moet worden. De beschikbare enquêtedata zijn namelijk te gering om voor een individuele gemeente de bevolkingssamenstelling te bepalen. De bevolkingssamenstelling wordt geschat met behulp van gemeentelijke kenmerken en een herwegingsalgoritme. Deze schatting benadert weliswaar zo goed mogelijk de werkelijkheid, maar zorgt wel voor onzekerheid in de uitkomsten. Daarnaast zijn niet alle groepen in de enquêtedata gelijkmatig vertegenwoordigd, zodat een extra onzekerheid kan optreden in de voorspelling van de kans op bijstand. Deze nadelen hebben geleid tot de overtuiging dat het verstandig is een overstap te maken op het gebruik van integrale gegevensbestanden van het CBS.

Er is hiertoe een ontwikkelproces in gang gezet om een verdeelmodel op basis van integrale data te ontwikkelen. Het proces is van te voren in overleg met de VNG ingericht. Bij de overstap op integrale gegevensbestanden komt veel kijken zoals het opnieuw schatten van alle relaties van factoren met de bijstandskans. Daarnaast is opnieuw bekeken welke factoren deel dienen uit te maken van het verdeelmodel. Hiertoe is door Atlas voor Gemeenten een afwegingskader ontwikkeld. Dit afwegingskader is opgesteld aan de hand van een literatuurstudie naar verklarende factoren voor de kans op bijstand van een individu in een gemeente. Voorstel is om ook in de toekomst, bij doorontwikkelingen of herijkingen van het model, nieuw gesuggereerde factoren aan de hand van dit afwegingskader te beoordelen. Het afwegingskader bestaat uit drie criteria waaraan de boogde indicatoren worden getoetst om voor opname in het model in aanmerking te komen:

1. Uitlegbaarheid. Er dient een theoretische grond te zijn voor de relatie tussen de betreffende factor en de kans op bijstand.
2. Beïnvloedbaarheid. De factor mag niet op korte termijn beïnvloedbaar zijn door lokaal beleid.
3. Aanvullend. De factor dient aanvullend te zijn op de andere factoren in het model.

In uitzonderingsgevallen kan besloten worden een factor toch op te nemen ondanks dat die niet voldoet aan het afwegingskader. Bijvoorbeeld als een factor op theoretische gronden niet opgenomen zou moeten worden, maar een proxy is voor factoren die niet op een andere manier meetbaar zijn.

Voor de factoren opleidingsniveau en arbeidsbeperking zijn alternatieven geïntroduceerd. Voor opleidingsniveau is een Human Capital Index (HCI) ontwikkeld. Dit is een indicator die gebruik maakt van opleidingsniveau of arbeidsverleden afhankelijk van de leeftijd van personen. Voor personen van 26 jaar of ouder is het opleidingsniveau niet of in mindere mate beschikbaar en wordt arbeidsverleden gebruikt. Als alternatief voor arbeidsbeperking wordt gebruik gemaakt van indicatoren zoals GGZ-zorg en medicijngebruik tegen bijvoorbeeld verslaving, depressie en psychose. Een totaaloverzicht van de in het model opgenomen factoren is opgenomen in de bijlage bij het besluit. Deze bijlage bevat ook een beschrijving van de verdeelsystematiek en het verdeelmodel.

De overige aanpassingen voor model 2017 zijn:

1. Model 2016 is gebaseerd op alle personen van 15 jaar tot de AOW-leeftijd om aan te kunnen sluiten bij CBS\_statistieken die alleen bekend zijn voor deze leeftijdsgroep. Om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij huishoudens die recht hebben op bijstand is in het aangepaste model de doelpopulatie gedefinieerd als alle personen van 17 jaar tot de AOW-leeftijd.
2. De overstap op integrale data heeft het ook mogelijk gemaakt om met het huishoudensbegrip beter aan te sluiten bij de eenheid waarvoor het recht op bijstand bestaat. Zo worden thuiswonende kinderen van 18 jaar of ouder met het aangepaste verdeelmodel aangemerkt als zelfstandig huishouden met een eigen recht op bijstand. De overstap op integrale data maakt het ook mogelijk om bijstandsuitkeringen aan gevestigde zelfstandigen uit te sluiten in het aangepaste model. Bijstandsuitkeringen aan gevestigde zelfstandigen worden namelijk niet gefinancierd vanuit het macrobudget. Dit geldt ook voor huishoudens waarbij één van de partners in een paar of de referentiepersoon van een huishouden (bijvoorbeeld de ouder in een eenouderhuishouden) ouder is dan de AOW-leeftijd.
3. In de vertaling van de modelschattingen naar de gemeentelijke budgetten wordt in model 2017 gebruik gemaakt van gedetailleerdere normbedragen. In plaats van twee normbedragen - een normbedrag voor alleenstaanden en een normbedrag voor paren (model 2016) - worden meerdere normbedragen gehanteerd zoals die bijvoorbeeld gelden voor huishoudens met personen onder de 21. Ook wordt rekening gehouden met de kostendelersnorm en wordt een specifiek normbedrag gehanteerd voor een institutioneel huishouden.
4. In model 2016 werden kenmerken op huishoudensniveau geoperationaliseerd als "er is iemand in het huishouden met een bepaald kenmerk". De experts hebben aangegeven dat het beter is om de kenmerken in het aangepaste model te operationaliseren als "fractie van het aantal personen in een huishouden met een bepaald kenmerk". Op die manier wordt rekening gehouden met verschillen in de omvang van een huishouden. De verdeling van de uitkeringen voor dak- en thuislozen buiten de objectieve verdeling om wordt niet gewijzigd. De verdeling van uitkeringen voor instellingsbewoners zal echter onderdeel worden van de objectieve verdeling omdat voor deze groep data zijn opgenomen in de integrale gegevensbestanden.
5. Het model voor 2016 werd geschat met een niet-lineair multiniveaumodel met random effecten op gemeente-, buurt- en coroniveau. Het aangepaste model is een

niet-lineair (logit) model met indicatoren op meerdere niveaus, namelijk huishoud-, gemeente- en buurniveau, zonder random effecten op gemeente-, buurt- en coropniveau.

Bij de ontwikkeling van model 2017 is, net als bij de initiële ontwikkeling van het model en de verbetering voor het model 2016, gebruik gemaakt van een begeleidingscommissie waarvan verschillende gemeenten, de VNG, Divosa, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en Rijksdepartementen onderdeel uitmaakten. Daarnaast is een expertgroep betrokken bestaande uit prof. dr. M.A. Allers, prof. dr. B. van der Klaauw, het SCP en de Rfv. De begeleidingscommissie en de expertgroep zijn op verschillende momenten bij elkaar geweest om de voortgang en de gemaakte keuzes te bespreken. Van de expertbijeenkomsten zijn verslagen gemaakt waarover de begeleidingscommissie kon beschikken, zodat de ideeën en adviezen inzichtelijk waren voor de leden van de begeleidingscommissie. Het proces is afgesloten met een advies van de Rfv en de VNG.

## 2. Wijzigingen in het vangnet: definitief vangnet

### *2.1. Inleiding*

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet inwerking getreden, en is in dat verband gelijktijdig het hiervoor toegelichte multiniveau-model ingevoerd. De overgang van het oude naar het nieuwe verdeelmodel heeft ertoe geleid dat de direct aan het oude verdeelmodel verbonden demper (ex ante inperking) en aanvullende uitkeringen –zowel de incidentele als de meerjarige – zijn vervallen. Om twee redenen is per 2015 één integraal vangnet ingevoerd. De eerste reden betreft de gerechtvaardigde verwachting dat met de invoering van het multiniveau-model nog beter dan met het oude model gezorgd wordt voor een goede verdeling van middelen over gemeenten en een adequate prikkelwerking. De tweede reden is dat ook met het beste model geen garanties gegeven kunnen worden dat gemeenten niet meer in financiële problemen kunnen komen als gevolg van grote tekorten op de gebundelde uitkering.

Voor 2015 en 2016 is een integraal vangnet ingevoerd, eenvoudig van opzet en met een tijdelijk karakter, in afwachting van een definitief vangnet. Vanaf 1 januari 2017 treedt het definitieve vangnet in werking, met dien verstande dat gemeenten in 2017, over 2016, nog een beroep kunnen doen op het tijdelijk vangnet. Mede vanwege de per 2017 gerealiseerde verbetering van het multiniveau-model, is de gelijktijdige invoering van het definitieve vangnet een passend moment. Dit betekent onder meer dat:

- de vangnetuitkering vanaf het kalenderjaar 2017 alleen aan de orde kan zijn bij een tekort op het budget voor de gebundelde uitkering, dat dusdanig groot is dat het niet redelijk is dat de gemeente daarvoor het volledige risico moet dragen;
- het niet langer nodig is dat het vangnet mede een functie vervult als extra opvang van de herverdeeleffecten die gepaard gaan met de overgang van het oude naar het nieuwe verdeelmodel;
- het niet langer nodig is dat het vangnet mede een functie vervult als extra risicodemping met het oog op het –inmiddels afgeronde- verbetertraject van het verdeelmodel.

Bij de vaststelling van het tijdelijk vangnet werd ervan uitgegaan dat het definitieve vangnet een groeimodel zou moeten zijn, waarbij door geleidelijke aanpassingen steeds meer de definitieve vorm zou moeten worden bereikt. Behoudens nog enkele

voorzienbare aanpassingen, kan bij nader inzien worden geconcludeerd dat het definitieve karakter van het vangnet reeds nu kan worden vastgesteld. De voorzienbare en minder ingrijpende wijzigingen betreffen de overgangsregeling met betrekking tot de referentieperiode (zie par. 2.3.3.2), en de mogelijke overgang van een jaarlijkse toekenning, zoals bij de IAU, naar een meerjaarlijkse toekenning, zoals bij de MAU (zie par. 2.3.8). Dit laat onverlet dat het vangnet kan worden aangepast indien ervaringen met de toepassing ervan daartoe aanleiding geven.

## *2.2. Hoofdkenmerken van het definitieve vangnet*

Het definitieve vangnet kan worden getypeerd als een integraal maar eenvoudig vangnet, bedoeld om gemeenten te compenseren bij grote tekorten op het budget voor de gebundelde uitkering in meerjarig perspectief en gebaseerd op intergemeentelijke solidariteit. Ten opzichte van het tijdelijk vangnet kent het definitief vangnet zowel verschillen als overeenkomsten. Beide aspecten zullen worden toegelicht.

Een eenvoudige inrichting van het vangnet heeft de voorkeur van gemeenten en kabinet. Om dit te kunnen bereiken is het nodig om:

- het recht op vangnetuitkering niet afhankelijk te stellen van de mogelijke oorzaak van het tekort;
- gemeentelijke reductiemaatregelen alleen procedureel te beoordelen en niet inhoudelijk.

Bij de IAU en MAU is gebleken dat onderzoek naar de mogelijke oorzaak arbeidsintensief en kostbaar is, de uitkomsten niet altijd goed uitlegbaar zijn en in toenemende mate aanleiding gaf tot juridische kwesties tussen SZW en gemeenten. Met name speelde dit bij de MAU, waarvoor moest worden vastgesteld dat het meerjarige tekort van een gemeente kon worden verklaard door een minder goede werking van het verdeelmodel in de specifieke situatie van de gemeente, de zogeheten verdeelstoornis. Onderzoek naar mogelijke verdeelstoornissen blijft nodig, maar met gemeenten geeft het kabinet er de voorkeur aan dat dergelijke stoornissen generiek binnen het verdeelmodel worden opgelost en niet, zoals bij de MAU het geval was, specifiek voor individuele gemeenten. De uitkomsten van het beroep op het vangnet zullen nadrukkelijk worden meegenomen bij het onderhoud van het verdeelmodel in de komende jaren.

Aan de keuze om gemeentelijke reductiemaatregelen alleen procedureel te beoordelen en niet inhoudelijk, liggen verschillende overwegingen ten grondslag. In aansluiting op het vorige punt is allereerst overwogen dat een inhoudelijke beoordeling zware organisatorische maatregelen vergt die niet alleen arbeidsintensief en kostbaar zijn voor zowel gemeenten als het Rijk, maar bovenal de beoogde eenvoudige inrichting van het vangnet in de weg staat. De recente decentralisaties binnen het sociaal domein, en daarmee ook van de Participatiewet, bieden gemeenten volop ruimte voor integraal beleid en voor differentiatie in beleid en uitvoering. Met deze bewust gezochte ontwikkeling, is het niet goed te combineren dat het Rijk gelijktijdig een uniform normenkader opstelt ten aanzien van gemeentelijk beleid en uitvoering, om aan de hand daarvan gemeentelijke reductiemaatregelen inhoudelijk te beoordelen. Een dergelijk normenkader is niet alleen ten principale onwenselijk, maar zou praktisch ook moeilijk hanteerbaar zijn. Immers, door geen onderzoek te doen naar de mogelijke oorzaak van het tekort, kan van een zorgvuldig afgewogen beoordeling door het Rijk van de gemeentelijke maatregelen nauwelijks sprake zijn, waarmee een groot risico optreedt ten aanzien van de houdbaarheid van beslissingen in beroepszaken.

De procedurele beoordeling houdt in dat het voor de vangnetuitkering volstaat dat het college bij de indiening van het verzoek verklaart dat het over het tekortjaar maatregelen heeft getroffen gericht op tekortreductie en dat de gemeenteraad, door middel van zijn instemming, de juistheid van de verklaring bevestigt. Aan deze constructie ligt de aanname ten grondslag dat de gemeenteraad alleen met de verklaring kan instemmen indien het college de door hem getroffen maatregelen met de gemeenteraad heeft gewisseld. "Hoe en wanneer" is hierbij een zaak van de gemeente.

De verplichting dat het college over het tekortjaar daadwerkelijk maatregelen moet hebben getroffen, gaat verder dan de voorwaarde voor het tijdelijk vangnet dat het proces van tekortreductie binnen de gemeente in gang moest worden gezet. De voor het tijdelijk vangnet gemaakte keuze hield verband met de inspanningen die gemeenten in 2015 moesten leveren om de Pw in te voeren. Voor het definitieve vangnet geldt dat argument niet meer. Een argument dat wel blijft gelden is dat de inhoudelijke beoordeling van de maatregelen door het college geheel wordt overgelaten aan het lokale bestuur. Dit houdt tevens in dat de instemming van de gemeenteraad uitsluitend betrekking heeft op de juistheid van de verklaring. De instemming heeft geen betrekking op het inhoudelijk oordeel dat de gemeenteraad eventueel over de maatregelen van het college heeft uitgesproken.

Gemeenten en kabinet zijn het erover eens dat van gemeenten die een beroep doen op een vangnetuitkering mag verwacht worden dat zij hun beleid en uitvoering zodanig gaan verbeteren dat daarmee een tekortreductie wordt gerealiseerd. Bij een (dreigend) aanhoudend tekort kan het nuttig zijn indien gemeenten gebruik maken van de kennis en ervaring die beschikbaar is bij andere gemeenten. Bezien zal worden of onder primaire verantwoordelijkheid van VNG en Divosa in partnerschap een kennisinfrastructuur kan worden opgezet, waarbinnen gemeenten van elkaar kunnen leren. Een dergelijke structuur zal niet gekoppeld zijn aan de vangnetuitkering.

Het definitieve vangnet is bedoeld om grote tekorten op de gebundelde uitkering, bezien in meerjarig perspectief, trapsgewijs te compenseren. Het meerjarig perspectief van het vangnet wil zeggen dat bij een verzoek tot uitkering niet alleen beoordeeld wordt of het gemeentelijk tekort over het afgelopen jaar uitsteeg boven de vastgestelde eigenrisicodrempel van 7,5%, maar ook of de verzoekende gemeente, gelet op de budgetresultaten in de twee daaraan voorafgaande jaren, in staat moet worden geacht haar tekort zelf op te vangen. Een gemeente die daartoe in staat wordt geacht, komt over het tekortjaar, waarover zij een beroep doet op het vangnet, niet in aanmerking voor een uitkering. Omdat sprake is van een dynamisch proces, kan het zijn dat een gemeente bij een nieuw tekort wel in aanmerking komt voor een vangnetuitkering. Een afwijzing, tenzij verband houdende met een gegeven aanwijzing, geldt voor maar één jaar.

Evenals de IAU, de MAU en het voorlopig vangnet, is ook het definitieve vangnet gebaseerd op intergemeentelijke solidariteit. Dit wil zeggen dat de vangnetuitkeringen volledig worden bekostigd uit het macrobudget voor de gebundelde uitkering en dat de uitbetaling van de vangnetuitkeringen geschiedt in t+2. Met andere woorden: de uitbetaling van een over 2017 toegekende vangnetuitkering geschiedt in 2019, ten laste van het macrobudget voor 2019, een uitkering over 2018 wordt uitbetaald in 2020 enzovoorts.

Hoofdkenmerken die aansluiten op het voorlopig vangnet, of zelfs met de reeds ingetrokken IAU en MAU, betreffen, voor zover niet reeds vermeld, de volgende

aspecten:

- het recht op uitkering is niet afhankelijk van de grootte van de gemeente;
- de wijze van indiening en behandeling van verzoeken tot vangnetuitkering;
- de regeling dat voor de bepaling van het relevante tekort op het Pw-budget en de hoogte van de vangnetuitkering alleen bestedingen in aanmerking worden genomen waarvan de gemeente de rechtmatigheid tijdig heeft verantwoord via de systematiek van single information & single audit (SiSa) en dat bestedingen waarvan de rechtmatigheid aldus niet tijdig is verantwoord of die blijkens het verslag van bevindingen van de accountant als fout of onzeker moet worden aangemerkt, in het kader van het vangnet buiten aanmerking worden gelaten;
- een aanwijzing op grond van artikel 76 Pw sluit de betreffende gemeente gedurende twee jaar uit van het recht op een vangnetuitkering.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het vangnet is dat het in dienst staat van het algemene doel van de Pw en, waar relevant, dient aan te sluiten bij de beoordelingscriteria die gebruikt zijn voor de keuze voor het multiniveau-verdeelmodel. Dit betekent onder andere dat gemeenten, ook ingeval van een vangnetuitkering, gestimuleerd worden om activerend beleid te voeren en de lasten voor inkomensvoorziening zoveel mogelijk te beperken. Deze randvoorwaarde is vertaald in de hoogte van de eigenrisicodrempel en de aansluitende getrapte vergoeding en in de toetredingseis dat het college bij de indiening van een verzoek tot een vangnetuitkering moet aantonen dat het reeds in het tekortjaar, waarop de gevraagde uitkering betrekking heeft, maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.

### *2.3. Het recht op uitkering*

#### *2.3.1 Financiële verantwoordelijkheid gemeenten in gedecentraliseerd bestel*

Inherent aan de decentralisatie van de Pw en de bijbehorende budgetbekostiging, is dat gemeenten financieel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Pw en dat wanneer de netto uitkeringslasten het toegekende budget overstijgen, de gemeente het tekort aanvult vanuit haar algemene middelen. In paragraaf 2.1 is toegelicht waarom desondanks besloten is tot invoering van een vangnet. Het in paragraaf 2.2 toegelichte uitgangspunt dat alleen bij een groot financieel probleem een beroep gedaan kan worden op het vangnet, zorgt er voor dat het systeem niet wordt belast in situaties waarin feitelijk geen sprake is van een probleem of het probleem door de gemeente eenvoudig langs andere weg kan worden opgelost.

#### *2.3.2 Toekenningsvoorwaarden*

Om in aanmerking te komen voor de vangnetuitkering moet worden voldaan aan de navolgende financiële en procedurele voorwaarden:

- a. over het jaar waarop het verzoek betrekking heeft (jaar T) moet sprake zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 7,5% van het definitief over dat jaar toegekende budget als bedoeld in artikel 69 Pw;
- b. over de periode T-2, T-1 en T moet sprake zijn van gecumuleerd tekort van meer bedraagt dan 7,5%, berekend over uitsluitend het budget voor jaar T;
- c. bij het indienen van een verzoek moet het college verklaren dat het reeds in jaar T maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen;

- d. bij een aanhoudend tekort – dat wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar meer dan een keer aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering – moet het college verklaren dat in samenspraak met de gemeenteraad (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn genomen om alsnog dan wel tot verdere tekortreductie te komen.

In paragraaf 2.3.6 wordt verduidelijkt waarom “aanvullende” tussen haakjes is geplaatst en dat voor de punten c en d sprake is van een lichte set vereisten waaruit de door het college getroffen maatregelen blijken. Tegelijkertijd geldt dat de punten a tot met d harde voorwaarden zijn. Indien niet aan alle relevante voorwaarden wordt voldaan (altijd sub a en sub b, en, afhankelijk van de situatie of een eerste dan wel een nieuw verzoek wordt ingediend, sub c of sub d) bestaat geen recht op vangnetuitkering en zal een ingediend verzoek worden afgewezen.

In de onder a en b bedoelde voorschriften liggen keuzen besloten ten aanzien de referteperiode, het peiljaar en de hoogte van de eigenrisicodrempel en aanvullend eigen risico vanwege de getrapte vergoedingsschalen. Met betrekking tot deze keuzen wordt het volgende opgemerkt.

#### *2.3.3.1 Keuze referteperiode*

Anders dan het tijdelijk vangnet 2015-2016, kent het definitieve vangnet vanaf 2017 een meerjarig perspectief. Dit perspectief komt tot uiting in de referteperiode, dat wil zeggen de jaren die in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van het recht op vangnetuitkering. Er zijn verschillende mogelijkheden om een referteperiode vast te stellen en ook verschillende mogelijkheden om de relatie tussen de referteperiode en de uitkering te regelen. Uit de door de Rfv uitgevoerde analyses is gebleken dat die verschillende mogelijkheden kunnen leiden tot verschillende uitkomsten, waarbij de verschillen groot kunnen zijn en bovendien niet altijd logisch uitlegbaar zijn, waarmee zij niet wenselijk zijn. Op basis van deze analyses is besloten dat:

- als vertaling van het meerjarig perspectief wordt uitgegaan van een referteperiode van drie jaar, mede omdat hiermee wordt aangesloten bij de referteperiode waarmee gemeenten bekend waren in het kader van de MAU;
- het eerste uitkeringsjaar (jaar T) een rol speelt bij zowel de referteperiode als de bepaling van de omvang van het recht op vangnetuitkering, omdat hiermee inconsistenties en onwenselijke nadelen worden voorkomen;
- de referteperiode zodoende wordt vastgesteld op T-2, T-1 en T.

Als inconsistenties zijn aangemerkt de situaties waarin een groter tekort in de referteperiode niet leidt tot recht op vangnetuitkering of waarin een gemeente een langjarig groot financieel probleem kan hebben met betrekking tot het haar Pw-budget, zonder dat dit hoeft te leiden tot het recht op een vangnetuitkering.

#### *2.3.3.2 Overgangsregeling referteperiode*

Omdat gemeenten eerst in de loop van 2016 formeel worden geïnformeerd dat eventuele overschotten in de jaren T-2 en T-1 een rol spelen bij de beoordeling van een verzoek tot vangnetuitkering over jaar T, is het wenselijk de definitieve referteperiode in twee stappen in te voeren. Dit betekent dat bij de eerste verzoeken om vangnetuitkering, in 2018 over 2017, de referteperiode wordt vastgesteld op T-1 en T, respectievelijk 2016 en 2017. Vanaf de over 2018 (in 2019) aan te vragen

vangnetuitkeringen geldt de in paragraaf 2.3.3.1 vermelde referteperiode van T-2, T-1 en T.

#### 2.3.4 Bepaling peiljaar tekort

De werking van het vangnet is een dynamisch proces, waarin T-2 en T-1 zelf ook al een keer jaar T zijn geweest, en waarover de gemeente, ingeval van een groot financieel probleem ten aanzien van de gebundelde uitkering, aanspraak heeft kunnen maken op een vangnetuitkering. Vanwege dit dynamische proces wordt de omvang van de vangnetuitkering bepaald aan de hand van het feitelijk tekort in jaar T, afgezet tegen het eigen risico voor dat betreffende jaar. Dit draagt eraan bij dat gemeenten zo spoedig mogelijk worden gecompenseerd tot aan het niveau van het geldende eigenrisicoregime. Omdat het vangnet alleen compenseert ingeval van grote tekorten, is snelle compensatie een belangrijk aspect.

Dat over de drie refertejaren sprake dient zijn van een gecumuleerd tekort van meer dan 7,5%, houdt in dat de feitelijke resultaten over de referteperiode bij elkaar worden opgeteld en van elkaar worden afgetrokken. De som van deze feitelijke resultaten dient, als percentage van de gebundelde uitkering voor uitsluitend het jaar T, kleiner te zijn dan -7,5%. Het is niet vereist, anders dan bij de MAU, dat in de referteperiode ieder jaar sprake is van een tekort.

Wanneer een gemeente een beroep doet op het vangnet, wordt eerst beoordeeld of zij over jaar T een tekort heeft dat meer bedraagt dan de eigenrisicodrempel van 7,5% en vervolgens wordt beoordeeld of de gemeente met betrekking tot de Pw over een buffer beschikt c.q. kan beschikken om zelf haar tekort op te vangen, rekening houdend met de uitvoeringsresultaten over de jaren T-2 en T-1.

In onderstaande tabellen wordt aan de hand van twee fictieve voorbeelden geïllustreerd hoe dit er in de praktijk kan uitzien. De berekening leidt in tabel 1 tot een positief resultaat en in tabel 2 tot een negatief resultaat.

Tabel 1: Ter illustratie een fictief rekenvoorbeeld (met bedragen in euro's) waarbij een gemeente voldoet aan de financiële voorwaarden

	Gemeente X	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
A	Budget	5.000.000	5.500.000	5.000.000
B	Netto lasten	5.200.000	5.400.000	5.500.000
C	Resultaat (A - B)	-200.000	100.000	-500.000
D	Resultaat in % (C / A)	-4,0%	1,8%	-10,0%

Gemeente X voldoet aan de eerste toekenningvoorwaarde, haar tekort is immers groter dan de vereiste 7,5%. De gemeente heeft niet in elk van de drie jaren van de referteperiode een tekort, in jaar T-1 is sprake van een overschot. Echter, voor de tweede toekenningvoorwaarde is de som van de feitelijke resultaten over de jaren T-2, T-1 en T relevant. Voor deze gemeenten is dat - € 600.000 (= - € 200.000 + 100.000 + - € 500.000), en, uitgedrukt als percentage van het budget voor jaar T, -12,0% (- € 600.000 / € 5.000.000). Daarmee voldoet de gemeente dus ook aan de tweede toekenningvoorwaarde.

Tabel 2: Ter illustratie een fictief rekenvoorbeeld (met bedragen in euro's) waarbij een gemeente niet voldoet aan de financiële voorwaarden

	Gemeente Y	Jaar T-2	Jaar T-1	Jaar T
A	Budget	6.000.000	6.000.000	5.000.000
B	Netto lasten	5.100.000	5.400.000	5.500.000
C	Resultaat (A - B)	900.000	600.000	-500.000
D	Resultaat in % (C / A)	15,0%	10,0%	-10,0%

Gemeente Y voldoet aan de eerste toekenningsvoorwaarde, haar tekort in jaar T is immers groter dan de vereiste 7,5%. Echter, de gemeente voldoet niet aan de tweede toekenningsvoorwaarde. De som van de feitelijke resultaten over de jaren T-2, T-1 en T is € 1.000.000 (= € 900.000 + 600.000 + - € 500.000), en, uitgedrukt als percentage van het budget voor jaar T, 20,0% (€ 1.000.000 / € 5.000.000). Daarmee voldoet de gemeente dus niet aan de tweede toekenningsvoorwaarde en heeft de gemeente geen recht op een vangnetuitkering.

### 2.3.5 Hoogte eigenrisicodrempel en getrapte vergoedingsschalen

Bij de invoering van het tijdelijk vangnet is aanvankelijk gekozen voor een eigenrisicodrempel van 10%, conform de IAU en mede gelet op de lange historie van dit percentage. In februari 2015 spraken VNG en SZW af om het percentage te verlagen naar 7,5%, met gelijktijdige invoering van een getrapte vergoeding. Deze afspraak sloot aan bij het advies van de Rfv van 16 oktober 2014. Vervolgens is de afspraak in juni 2015 in die zin bijgesteld dat, met behoud van de getrapte vergoeding, de eigenrisicodrempel tijdelijk wordt verlaagd naar 5% en wel voor de periode waarin de voor gemeenten belangrijke aanpassing van het verdeelmodel met betrekking tot de zogeheten integrale data nog niet kan worden gerealiseerd.

Nu per 2017 gebruik gemaakt zal gaan worden van integrale data, is de aanleiding voor het gebruik van een lage eigenrisicodrempel van 5% vervallen. Voor het definitieve vangnet zal dan ook, in lijn met het advies van de Rfv en de afspraak uit februari 2015, een eigenrisicodrempel gehanteerd worden van 7,5% in combinatie met een getrapte vergoeding. Dit betekent dat:

1. De eerste trede betrekking heeft op het tekort dat 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, zodat het eigen risico voor deze trede 100% bedraagt.
2. De tweede trede heeft betrekking op het tekort dat 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 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.

Naar het oordeel van het kabinet is deze invulling van het eigen risico van gemeenten niet alleen een verantwoorde balans tussen enerzijds het uitgangspunt dat sprake moet zijn van een groot financieel probleem en anderzijds de beoogde stimulans die uit moet gaan van de geldende systematiek van budgetbekostiging, maar ook zodanig dat mag worden aangenomen, gelet op de door de Raad voor de financiële verhoudingen gehanteerd gemeentelijke budgetflexibiliteit, zijnde de inschatting van de technische en bestuurlijke flexibiliteit van uitgaven en inkomsten, dat iedere gemeente over voldoende marge beschikt om het eigen risico te kunnen dragen.

#### *2.3.6 Een lichte set vereisten waaruit inspanning gemeente blijkt*

Naast de reeds besproken financiële toekenningsvoorwaarden, gelden ook nog voorwaarden die meer van procedurele aard zijn, maar voor het recht op vangnetuitkering niet minder belangrijk zijn. In paragraaf 2.2 is hierop reeds ingegaan.

Bij het indienen van een verzoek (achteraf, dat wil zeggen in T+1) tot vangnetuitkering hoeft het college alleen te verklaren dat het reeds in jaar T maatregelen heeft getroffen om tot tekortreductie te komen. Deze verplichting gaat verder dan die in het kader van het tijdelijk vangnet, waarbij het feitelijk treffen van maatregelen niet vereist was. Bij een aanhoudend tekort, dat wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar, waarin aan hem al een vangnetuitkering is verleend, nogmaals aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering – moet het college verklaren dat in samenspraak met de gemeenteraad (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn genomen om alsnog dan wel tot verdere tekortreductie te komen. Het is aan het lokale bestuur om te bepalen of verdere tekortreductie gerealiseerd wordt via de reeds getroffen maatregelen dan wel dat het nodig is om daarbovenop extra maatregelen te treffen. Indien maatregelen tot stand komen zonder inbreng van externen worden zij als intern aangemerkt. Maatregelen die daarentegen zijn gericht op de verbetering van de eigen kwaliteit en/of efficiency door het aangaan van samenwerking met andere gemeenten, waaronder aansluiting bij een kennisinfrastructuur, deelname aan de benchmark en dergelijke, worden als extern aangemerkt.

Het proces van tekortreductie is nadrukkelijk een lokale verantwoordelijkheid, hetgeen betekent dat keuzen, in het licht van het verzoek tot vangnetuitkering, niet onderhevig zijn aan de instemming door de minister van SZW of van andere, aan de vangnetuitkering meebetalende gemeenten. Mede omdat de minister van SZW door het parlement kan worden aangesproken op zijn systeemverantwoordelijkheid, dient de gemeente de minister inzicht te verschaffen in de getroffen maatregelen, de eventuele bijstelling daarvan en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de (bijgestelde) maatregelen. Op deze wijze kan worden beoordeeld of de checks and balances binnen de gemeente goed functioneren of dat er andere zaken spelen in het stelsel die voor de minister relevant zijn. Deze informatie dient niet om toezicht op de gemeente uit te oefenen, maar louter om een zo volledig mogelijk beeld van de lokale aanpak te krijgen. Dat gemeenten deze informatie aan de Minister van SZW moeten leveren, zal worden geregeld in de Regeling Pw, IOAW en IOAZ.

#### *2.3.7 De aanwijzing als uitsluitingsgrond*

Het college dat, op grond van artikel 76 Pw, van de minister van SZW een aanwijzing heeft gekregen vanwege een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de Pw, kan twee jaar lang geen aanspraak maken op een vangnetuitkering. De uitsluiting geldt voor het kalenderjaar waarin de aanwijzing is gegeven en het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

### *2.3.8 Toekenning van de uitkering*

De toekenning van de uitkering geschiedt vooralsnog voor een jaar. Bij een aanhoudend tekort, kan het college een nieuw verzoek indienen, dat, net als het eerdere verzoek, op alle merites zal worden beoordeeld. De termijn van een jaar is mede gekozen vanwege ervaringen in het recente verleden. Indien vanwege onvoorzienbare aanloopproblemen op korte termijn tot bijstelling van het vangnet moet worden gekomen, wordt de aanpassing niet bemoeilijkt vanwege langer lopende uitkeringsrechten. Indien na enkele jaren blijkt dat onvoorzienbare aanloopproblemen zich niet hebben aangediend, dan wel afdoende zijn opgelost, zal een meerjarige toekenning à la de MAU worden gezien. Voor de MAU gold dat een gemeente bij een positieve beslissing voor 3 jaar werd erkend als MAU-gemeente en dat in die periode, aan de hand van de SiSa-verantwoording, jaarlijks door SZW ambtshalve werd beoordeeld of een erkende gemeente feitelijk ook in aanmerking kwam voor uitbetaling van een uitkering.

### *2.4 Aanpassingen tijdelijk vangnet 2016*

Voor de in 2017 aan te vragen vangnetuitkering over 2016 worden de volgende aanpassingen aangebracht:

- Geschrappt wordt het vereiste dat de door het college op te stellen globale analyse van het gemeentelijk tekort mede moet plaatsvinden in het kader van de inwerkingtreding van de Participatiewet en de eerdere financiële resultaten van de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Voor 2015 was dit een relevant vereiste, maar niet meer voor 2016.
- Op basis van de ervaringen van de toetsingscommissie vervalt het vormvrije karakter van het in te dienen verzoek. Gebleken is dat vormvrije karakter veel meer beoordelingslasten met zich brengt dan was voorzien.
- Stroomlijning van het verzoek zal voor gemeenten nauwelijks meer werk betekenen, terwijl het de toetsingscommissie wel een aanzienlijke efficiencywinst zal opleveren.

## 3. Adviezen VNG en Rfv en uitvoeringstoets Toetsingscommissie VP

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de uitgebrachte adviezen op het verdeelmodel en het vangnet. Allereerst wordt ingegaan op de adviezen over het verdeelmodel en vervolgens op de adviezen over het vangnet.

A: over de aanpassing van het verdeelmodel

### *Advies VNG*

De VNG constateert in haar advies dat alle deskundigen concluderen dat het model met de overstap op integrale data aanzienlijk is verbeterd. Ze geeft ook aan dat het model op een aantal criteria is verbeterd zoals betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Daarbij kunnen de criteria prikkelwerking, rechtvaardigheid en praktische toepasbaarheid worden versterkt. Dit kan door de schat aan informatie, die het model biedt vanwege het gebruik van integrale data, te ontsluiten voor alle gemeenten en nog nader onderzoek te doen naar de "staarten" van het model. De VNG acht de herverdeel-effecten nog wel aanzienlijk en geeft aan dat deze een punt van aandacht zullen blijven. Voor de toepassing van het verdeelmodel 2017 komt de VNG tot een viertal adviezen. Ten eerste adviseert de VNG het voorgestelde model voor 2017 in te voeren, maar daarbij wel het advies van de Rfv te volgen en de factor "centrumfunctie" op te nemen in het model. Het kabinet is van mening dat er op basis van modeltechnische gronden geen reden is om dit advies over te nemen. Deze reactie wordt nader toegelicht in de reactie op het advies van de Rfv.

Het tweede advies van de VNG is het overgangsregime met 1 jaar te verlengen en dus in 2017 nog 50% op basis van historische uitgaven te verdelen. Net als de Rfv ziet het kabinet geen aanleiding om af te wijken van de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken. Het model voor 2017 is een verbetering ten opzichte van het in 2016 gehanteerde model. Het model bevat alle relevante factoren en kan hooguit nog verder worden verfijnd.

Ten derde adviseert de VNG een onderzoek te starten naar de uitschieters van het model. De vraag dient te worden beantwoord hoe het komt dat sommige gemeenten toch sterk negatief danwel positief afwijken van de uitgaven. Dit advies acht het kabinet waardevol en een dergelijk onderzoek is inmiddels reeds in gang gezet. De uitschieters zullen ook ten behoeve van de verfijning van het model in 2018 nader worden bekeken. Ten vierde adviseert de VNG om, zoals in de inleiding ook is genoemd, de schat aan informatie die het gebruik van integrale data biedt, beschikbaar te maken voor gemeenten. Dit kan gemeenten faciliteren bij het sturen op hun uitgaven. Het kabinet deelt deze opvatting van de VNG en zal tegelijk met de bekendmaking van de budgetten ook inzicht bieden in de opbouw van het budget. Het budget wordt berekend op basis van de te verwachten aantallen huishoudens in de bijstand. Het kabinet is voornemens hier het nodige inzicht in te geven zodat gemeenten een goede vergelijking kunnen maken met de aantallen huishoudens in de bijstand en inzichtelijk wordt waar voor gemeenten winst te behalen valt.

#### *Advies Raad voor de Financiële Verhoudingen*

De Raad oordeelt positief over het verdeelmodel op basis van integrale data. De Raad geeft aan dat er op voorhand geen discussie meer bestaat over mogelijke ontbrekende kenmerken. De enige mogelijke doorontwikkeling van het verdeelmodel ziet de Raad dan ook niet in aanvullende variabelen, maar in verfijningen en operationalisering van de factoren die nu al in het model zijn verdisconteerd. Het voorliggende model laat nog maar weinig onverklaarbare grote afwijkingen zien en het model vertoont geen systematische afwijkingen aan zowel de onder- als bovenkant van de verdeling. De Raad komt dan ook tot het advies om het model op basis van integrale data in te voeren. Volgens de Raad kan daarbij de oorspronkelijke bestuurlijke afspraak gevolgd worden om in 2017 het budget voor 75% met het objectieve verdeelmodel te verdelen en 25% op basis van historische kosten. Het kabinet is verheugd over dit oordeel van de Raad omdat de Raad hiermee onderstreept dat de inspanningen om te komen tot een verdeelmodel op basis van integrale data tot het gewenste eindresultaat hebben geleid.

De Raad adviseert tegelijk om de factor regionaal klantenpotentieel nog toe te voegen aan het model. De Raad constateert namelijk dat een verdeelmodel zonder deze factor het aantal bijstandshuishoudens in gemeenten met een centrumfunctie (waar regionaal klantenpotentieel de operationalisering van is) te laag voorspelt en andersom. Volgens de Raad vertonen de resultaten een zichtbare afwijking voor gemeenten met een centrumfunctie en het is niet plausibel deze volledig aan het beleid van (centrum)gemeenten toe te schrijven. De Raad geeft daarbij aan dat het wenselijk is een zoektocht te starten naar een beter alternatief voor de factor regionaal klantenpotentieel omdat het niet de centrumfunctie zelf is die zorgt voor een hogere bijstandskans, maar dit een proxy zou zijn van een stapeling van problematiek in centrumgemeenten. Als dit alternatief gevonden kan worden kan deze opgenomen worden in het model voor het jaar 2018. De Raad adviseert ten slotte om de enkele uitschieters die er nog zijn nader te duiden. Daarbij geeft de Raad in overweging om voor de uitschieters een apart regime te hanteren, bijvoorbeeld via aftopping, om het bestuurlijk draagvlak onder het model niet onnodig te belasten.

Uit de plausibiliteitanalyse van de onderzoekers blijkt geen significant verband tussen de centrumfunctie en de afwijkingen tussen voorspelde aantallen huishoudens in de bijstand en werkelijke aantallen huishoudens in de bijstand. Ook experts hebben in de expertgroep aangegeven dat bij het ontbreken van een significant verband deze factor niet opgenomen zou moeten worden. Het wel opnemen van de factor centrumfunctie leidt weliswaar tot een afname van de gemiddelde herverdeeleffecten, maar zorgt tegelijkertijd ook voor grotere extremen, ook aan de negatieve kant. Dit komt doordat de gewichten van andere in het model opgenomen kenmerken, waar wel een theoretische onderbouwing voor is, dan wijzigen. Ten slotte is er, zoals de Rfv zelf ook aangeeft, geen theoretisch verband tussen de centrumfunctie en de kans op bijstand. Het kabinet ziet op dit moment dan ook geen aanleiding tot opname van de factor centrumfunctie, maar kan zich er wel in vinden om richting model 2018 te bekijken of er mogelijk factoren missen in relatie tot de stapeling van problematiek in bepaalde gemeenten. Uitschieters zullen als onderdeel van de verdere verfijning van het verdeelmodel nader onder de loep worden genomen. Het kabinet acht het niet nodig hier binnen het verdeelmodel een aparte voorziening voor te treffen. Dit zou ook de uitlegbaarheid van het model niet ten goede komen. Uitschieters doen zich vooral voor aan de positieve kant. Gemeenten met een substantieel tekort op hun budget kunnen een beroep doen op het vangnet.

*Advies prof. Dr. M.A. Allers*

Professor Allers (COELO, Universiteit Groningen) heeft op verzoek van het ministerie van SZW advies uitgebracht over de verbeteringen voor het verdeelmodel 2017. Hij is positief over de overstap van het verdeelmodel op integrale data omdat hiermee problemen van model 2016 worden opgelost. Hij adviseert daarom ook het model toe te passen voor 2017 en concludeert dat het voorgestelde model vermoedelijk verder gaat in het schatten van een verdeling dan enig ander model. Hij ondersteunt ook de keuze voor een logit model en de keuze voor de uitkomstmaat, namelijk de kans op bijstand. Hij geeft wel enkele aandachtspunten mee voor verdere verfijning. Daarbij geeft hij aan dat niet te verwachten valt dat hierdoor de verdeling sterk zal veranderen. Zo geeft hij als aandachtspunt mee dat bij verdere ontwikkeling van het model in 2018 bekeken zou kunnen worden of met een andere modelspecificatie het mogelijk is om het aantal maanden bijstand te schatten. Ook zou dan bekeken kunnen worden of het mogelijk is niet-geobserveerde kenmerken op te nemen op minder dan drie niveaus. Over het afwegingskader merkt hij op dat hierin de juiste vragen worden gesteld, maar de uitkomst kan verschillen als de toetsing plaats vindt door verschillende personen. Hij geeft daarbij aan dat het opnemen van een irrelevante indicator niet een groot probleem is zolang deze maar niet beïnvloedbaar is door beleid en uitvoering van een gemeente. Het kabinet onderstreept dat dit om deze reden een belangrijk aandachtspunt is voor de toetsing van in de toekomst aangedragen indicatoren. Daarnaast geeft professor Allers aan dat het afwegingskader uitgebreid zou kunnen worden met een praktijktest, waarbij wordt nagegaan of het verschil tussen de door het model voorspelde aantallen en de werkelijke aantallen bijstandsgerechtigden systematisch samenhangt met een factor die niet door het afwegingskader is gekomen. Een dergelijke toets heeft onderdeel uitgemaakt van de plausibiliteitanalyses van de uitkomsten van het model door SEO. Hieruit zijn geen aanvullende factoren naar voren gekomen die voor opname in het model in aanmerking komen. Professor Allers onderstreept in zijn advies dat het er inderdaad niet op lijkt dat er mogelijke relevante factoren buiten beschouwing blijven. Wel wordt in een enkel geval een patroon gevonden. Professor Allers geeft aan dat bij de verdere ontwikkeling van het model deze patronen wel aandacht verdienen. Hij acht het bijvoorbeeld denkbaar dat de operationalisering van de factor leefbaarheid en

beschikbaarheid van banen op termijn nog beter kan. Het kabinet neemt deze aandachtspunten mee bij het onderhoud van het model.

*Advies prof. Dr. B. Van Der Klaauw*

Professor Van Der Klaauw (Vrije Universiteit) heeft op verzoek van het ministerie van SZW een reactie gegeven op de verbeteringen voor het verdeelmodel 2017. Hij is van mening dat het verdeelmodel 2017 een grote verbetering is ten opzichte van het verdeelmodel 2016. Hij heeft drie opmerkingen om mee te nemen bij het onderhoud van het verdeelmodel in 2018. Hij constateert allereerst dat gekozen is voor een logit model met als peildatum voor de data 5 januari van het jaar. Het gemiddelde aantal bijstandsontvangers op die datum ligt iets lager dan het jaarlijkse gemiddelde en een mogelijke verbetering zou kunnen zijn om meerdere dan wel willekeurige peildata te hanteren. Tweede opmerking betreft de prestatie maat: de maat om te beoordelen of het model goed voorspelt. Suggestie van professor Van Der Klaauw is om ook te kijken naar de aansluiting met het aantal bijstandsjaren per gemeente. SEO heeft dit ook gedaan en de conclusie is dat dit niet tot andere keuzes voor het model leidt. Derde opmerking en suggestie is om nader te kijken naar de verschillen tussen gemeenten. Professor Van Der Klaauw geeft aan dat in het proces zorgvuldig is gekeken naar de relevante factoren, maar dat er toch nog groepen gemeenten zijn voor wie het aantal bijstandsgerechtigden wordt onderschat. Hij suggereert om nog eens te kijken of er misschien variabelen zijn die ontbreken die het structureel onderschatten dan wel overschatten van bepaalde soorten gemeenten kunnen verklaren. Door SEO is nog een analyse uitgevoerd van enkele uitschieters en een uitgebreide plausibiliteitsanalyse. Hieruit zijn geen ontbrekende factoren naar voren gekomen zoals ook Professor Allers in zijn advies opmerkt.

B: over de aanpassing van het vangnet

*Advies VNG*

De VNG adviseert om voor het vangnet een eigenrisicodrempel te hanteren die begint bij 5%. Zij acht dit gerechtvaardigd omdat een positief saldo uit voorgaande jaren moet worden opgeteld bij het eigen risico. Om verschillende redenen meent het kabinet dat het geen aanbeveling verdient dit voorstel over te nemen. Allereerst wordt verwezen naar hetgeen hierover vorig heeft gespeeld. Overwogen werd dat het door de VNG verzochte eigenrisicoregime - drempel van 7,5%, met toepassing van een getrapte vergoedingschaal- aansloot bij de opvatting van de Rfv en hetgeen de regering een aanvaardbare aanpassing achtte. Desondanks bestond bij de regering de bereidheid om, voor de periode waarin de voor gemeenten belangrijke aanpassing van het verdeelmodel met betrekking tot de zogeheten integrale data nog niet kon worden gerealiseerd, de eigenrisicodrempel te verlagen tot 5%, met gelijktijdige toepassing van een getrapte vergoedingschaal (Stb. 2015, 453, blz. 15). Nu met de voorliggende wijziging toepassing van de integrale data wordt gerealiseerd en ook nog verdere verbeteringen van het verdeelmodel worden doorgevoerd, bestaat geen reden meer de tijdelijke verlaging van het eigen risico te continueren.

Voorts wordt ook in het door de VNG aangevoerde argument met betrekking tot een positief saldo in voorgaande jaren geen aanleiding gevonden om een eigenrisicodrempel van 5% te handhaven. De gekozen opzet om voor het uitkeringsjaar (jaar T) een eigenrisicodrempel te hanteren van 7,5% en het recht op vangnetuitkering mede afhankelijk te maken van een tweede financiële voorwaarde, zijnde het gecumuleerde tekort over de gehele referteperiode, is een uitwerking van enerzijds de opvatting dat bij de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de uitvoering van de Participatiewet een betekenisvol eigen risico hoort en anderzijds dat het vangnet

bedoeld is om gemeenten te compenseren bij grote tekorten in meerjarig perspectief. Met de voorwaarde ten aanzien van het gecumuleerde tekort wordt invulling gegeven aan laatstgenoemde opvatting, in die zin dat op basis van het gecumuleerde tekort feitelijk wordt beoordeeld of het tekort zodanig omvangrijk is, dat het niet redelijk is dat de gemeente daarvoor het volledige risico moet dragen. Het meerjarige perspectief geldt dus als voorwaarde voor het recht op een vangnetuitkering met een eigenrisicodrempel van 7,5% en is niet bedoeld als aanpassing van het eigen risico dat geldt voor gemeenten die een beroep doen op het vangnet. Het afgebakende eigen risico geldt alleen indien wordt voldaan aan alle voor de uitkering geldende voorwaarden, waaronder die ten aanzien van het gecumuleerde tekort. Dit betreft de voortzetting van een bestendige lijn, aangezien ook in het kader van de reeds ingetrokken incidentele en meerjarige aanvullende uitkeringen en in het kader van het tijdelijk vangnet over 2015 en 2016 aanvullende voorwaarden golden om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering. Dat onder de huidige omstandigheden geen aanleiding bestaat om af te wijken van de drempel van 7,5% vindt bevestiging in het advies van de Rfv. De Raad stelt niet alleen dat de prikkelwerking van een eigenrisicodrempel van 7,5% voldoende effectief is om de gemeente aan te zetten tot tekort reducerende maatregelen, maar ook dat deze 7,5% niet onevenredig bezwarend is voor gemeenten. Het kabinet deelt deze opvatting, op basis waarvan het verantwoord wordt geoordeeld om het vangnet eenvoudig in te richten, zonder inhoudelijke beoordeling.

In de toelichting bij het besluit van 23 november 2015 tot wijziging van het Besluit Participatiewet heeft de regering uiting gegeven aan haar standpunt dat het verstrekken van vangnetuitkeringen in essentie een herverdeling betreft van een deel van een toereikend budget, en dat uit de bekostigingssystematiek van de Pw logischerwijs volgt dat de vangnetuitkeringen volledig uit het macrobudget dienen te worden bekostigd, om reden waarvan het advies om vanuit de Rijksbegroting extra middelen voor de bekostiging van het vangnet ter beschikking te stellen niet is overgenomen (Stb. 2015, 453, blz. 21/22). Het advies van de VNG geeft geen aanleiding om een ander standpunt in te nemen.

#### *Advies Raad voor de Financiële Verhoudingen*

De Raad is voorstander van een geïntegreerd vangnet gebaseerd op eenvoudige en eenduidige toelatingscriteria zonder een inhoudelijke beoordeling. Hij acht de prikkelwerking van een eigenrisicodrempel van 7,5% voldoende effectief om de gemeente aan te zetten tot tekort reducerende maatregelen. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die de gemeente heeft gehad om middelen te reserveren om het tekort zelf op te vangen. Dit houdt naar het oordeel van de Raad in dat tekorten en overschotten in de voorliggende jaren moeten worden gesaldeerd. Het kabinet is verheugd met de visie van de Raad, omdat hieruit blijkt dat de hoofdkenmerken van het definitieve vangnet volledig gesteund worden. Dit geldt ook voor de conclusies van de Raad dat, gelet op de gemeentelijke budgetflexibiliteit, de genoemde 7,5% niet onevenredig bezwarend is voor gemeenten en dat het niet wenselijk is om het eigen risico uit te drukken in een bedrag per inwoner.

Verder stelt de Raad dat de horizontale verantwoording naar zijn oordeel past bij de decentrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Pw. Om de betrokkenheid van de gemeenteraad te waarborgen stelt de Raad voor om als voorwaarde te stellen dat om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering de aanvraag door de gemeenteraad moet worden gedaan. Daarnaast pleit de Raad voor een geleidelijke verhoging van de eigenrisicodrempel naar 7,5%, omdat naar zijn mening in de voorliggende jaren sprake was van een nog niet geheel uitgekristalliseerd verdeelmodel en de gemeenten er nog geen rekening mee hebben kunnen houden om budgetoverschotten uit eerdere jaren te

reserveren voor de financiering van het budgettekort in het jaar waarop de aanvraag is gebaseerd.

Met de Raad is het kabinet van mening dat het belangrijk is, gelet op de overweging van de Raad, dat de gemeenteraad betrokken wordt bij de gemeentelijke aanpak van tekorten op het budget als bedoeld in artikel 69 van de Pw. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om de betrokkenheid van de gemeenteraad te waarborgen via de instemming met de door het college af te geven verklaring, zoals geregeld in artikel 10, eerste lid, onder d, en het tweede lid. Naar het oordeel van het kabinet sluit deze wijze van borging beter aan bij het feit dat zowel de in artikel 69 Pw bedoelde uitkering als de in artikel 74 Pw bedoelde vangnetuitkering worden toegekend aan het college en sluit het ook beter aan bij de taakverdeling tussen beide bestuursorganen, waarbij uitvoerende handelingen door het college worden verricht en de gemeenteraad een kaderstellende en een controlerende taak heeft. Voorts heeft het kabinet ook nog een overweging van praktische aard. Verzoeken om een vangnetuitkering worden doorgaans midden in de zomer ingediend, waarbij de uiterlijke datum het karakter heeft van een fatale termijn. Het kabinet vindt het niet verstandig om in deze context de gemeenteraad te belasten met het indienen van een verzoek. Het advies van de Raad om de verhoging van de eigenrisicodrempel van 7,5% geleidelijk in te voeren, wordt – gelet op de overweging – zo begrepen dat het uitsluitend ziet op het percentage dat betrekking heeft op het cumulatief tekort over de volledige referentieperiode en niet op de eigenrisicodrempel over jaar T, waarbij de Raad het niet correct acht dat bij een verzoek tot vangnetuitkering over 2017 rekening wordt gehouden met eventuele positieve uitvoeringsresultaten over de jaren 2015 en 2016. Het kabinet gaat deels mee in deze redenering, om reden waarvan in artikel 10a, eerste lid, onder b, is geregeld dat bij verzoeken over 2017 alleen terug wordt gekeken over 2016.

Onder het kopje “Lerend vermogen geldt niet alleen voor de gemeente maar ook voor het Rijk” geeft de Raad aan dat de nadruk op het lerend vermogen bij de gemeenten ligt en dat het van belang is dat de minister als stelselverantwoordelijke kennis neemt van mogelijke achterliggende oorzaken van tekorten die voortvloeien uit het verdeelmodel. Volgens de Raad is het aan de gemeenten om samen met VNG, Divosa en of Stimulansz te werken aan een platform waarop gemeenten een beroep kunnen doen voor het ontsluiten van de aanwezige kennis van effectieve maatregelen, formaat, checklists en dergelijke. Volgens de Raad zou de minister kennis kunnen nemen van mogelijke achterliggende oorzaken van tekorten die voortvloeien uit het verdeelmodel door een gemeente die meer dan drie jaar achtereenvolgend een beroep doet op de aanvullende uitkering ondanks tekortreducerende maatregelen een aanbod te doen om te worden doorgelicht, vergelijkbaar met de Begrotingscan die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een gemeente aanbiedt die door haar financiële positie onder preventief toezicht staat. Naar het oordeel van de Raad kan dit ook strekken tot verbetering van het verdeelmodel en gelden aanpassingen hieraan voor alle gemeenten. De opvatting van de Raad dat de nadruk op het lerend vermogen bij de gemeenten ligt sluit aan bij hetgeen hierover reeds in de toelichting is vermeld, namelijk dat gemeenten en kabinet het erover eens zijn dat van gemeenten die een beroep doen op een vangnetuitkering mag verwacht worden dat zij hun beleid en uitvoering zodanig gaan verbeteren dat daarmee een tekortreductie wordt gerealiseerd en dat bezien zal worden of onder primaire verantwoordelijkheid van VNG en Divosa in partnerschap een kennisinfrastructuur kan worden opgezet, waarbinnen gemeenten van elkaar kunnen leren, zonder dat dit gekoppeld wordt aan de vangnetuitkering. In de toelichting is eveneens reeds ingegaan op het belang van de systeemverantwoordelijkheid en is aangegeven dat in de Regeling Pw, IOAW en IOAZ de informatieverstrekking door gemeenten geregeld zal gaan worden en dat die informatie louter zal dienen om een zo

volledig mogelijk beeld van de lokale aanpak te krijgen en geen toezichtdoel dient. Het kabinet is geen voorstander van de door de Raad beoogde doorlichting. Niet alleen omdat een doorlichting, zoals door de Raad beoogd blijkt zijn verwijzing naar de Begrotingsscan, een toezichtinstrument is waarbij de toezichthouder aanbevelingen doet aan de gemeente, maar ook omdat juist de keuze is gemaakt om bij een verzoek tot vangnetuitkering geen onderzoek te doen naar de mogelijke oorzaak van het gemeentelijk tekort. Het aanbieden van een doorlichting vergt bovendien een beoordelingskader, waarvan juist in de toelichting is gesteld dat dit niet goed is te combineren met de decentralisatie-ontwikkelingen. Het opsporen en aanpakken van mogelijke verdeelstoornissen maakt onderdeel uit van het beheer van het verdeelmodel, waarvan ook zonder vangnet sprake zou zijn. In dit verband is het een optie om, naast andere reguliere aandachtspunten, oog te hebben voor gemeenten die over een langere periode tekorten hebben op hun Pw-budget.

Ten slotte pleit de Raad ervoor dat een nadere analyse wordt uitgevoerd indien het saldo van de tekorten en overschotten significant is, bijvoorbeeld meer dan 3%, om vervolgens te wegen of er aanleiding is het macrobudget te corrigeren. De Raad overweegt hierbij dat de raming van het macrobudget gebaseerd is op een groot aantal veronderstellingen over de macro-economische ontwikkelingen en het effect van voorgenomen maatregelen die het beroep op de bijstand beïnvloeden. Indien macro de tekorten van de gemeenten de overschotten ruimschoots overtreffen duidt dit, aldus de Raad, mogelijk op een ontoereikende raming van het macrobudget (of andersom, als de overschotten de tekorten ruimschoots overtreffen, op een te hoge raming). Het kabinet meent dat deze suggestie van de Raad niet goed uitvoerbaar is en ook niet nodig is. Allereerst het praktische bezwaar: Het macrobudget voor jaar T wordt eerst voorlopig vastgesteld in september van jaar T-1 en definitief vastgesteld in september van jaar T zelf. De vaststelling of de realisaties significant afwijken van het macrobudget kan eerst achteraf plaatsvinden, op basis van de SiSa-verantwoordingen, in de praktijk meestal in de loop van augustus van jaar T+1. Niet alleen is dat ongeveer een jaar nadat de budgetten over jaar T definitief zijn vastgesteld, maar op dat moment zijn alle verzoeken tot een vangnetuitkering over jaar T reeds ontvangen. De afhandeling van die verzoeken is gebonden aan termijnen. Zowel de budgetten voor jaar T als ook de vastgestelde vangnetuitkeringen zouden, indien een macrobudget herzien zou worden, achteraf gecorrigeerd moeten worden. Daarnaast, de feitelijke uitgaven sluiten nooit helemaal aan op het budget. Echter, de afwijkingen zijn relatief beperkt en per saldo loopt het, vanwege het structureel doortrekken van realisaties, altijd goed. Het been trekt dus bij.

#### *Reactie Toetsingscommissie vangnet Participatiewet*

Naar aanleiding van de van de Toetsingscommissie vangnet Participatiewet ontvangen reactie zijn technische verbeteringen doorgevoerd in artikel 10, tweede lid, en artikel 10a, eerste lid, onderdeel a. Verder is de toelichting verduidelijkt ten aanzien van de interne en externe maatregelen die een gemeente moet hebben getroffen bij een herhaald verzoek. Verder zal de beoordeling van verzoeken door de Toetsingscommissie sterk worden vereenvoudigd door middel van het gebruik van een door de Minister vastgesteld modelaanvraagformulier en standaardteksten voor de verklaring door het college en de instemming van de gemeenteraad, waarmee tekstvarianten en interpretatieproblemen worden voorkomen. De Toetsingscommissie acht dit een wenselijke oplossing.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel I, onderdeel A (artikel 1)*

In de begripsbepaling wordt uitgewerkt wat wordt bedoeld met in aanmerking komende netto lasten. Die begripsbepaling wordt gebruikt in de bepalingen met betrekking tot de vangnetuitkering. Van belang is dat de uitgaven van gemeenten die in de verantwoording op grond van de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet als fout of onzeker zijn aangemerkt door de accountant, niet meetellen in deze lasten.

De toekenning van middelen aan gemeenten ten behoeve van instellingsbewoners, oftewel elders verzorgden vindt niet langer plaats buiten het objectieve verdeelmodel om. Dit wordt verwerkt in de begripsbepaling in artikel 1. De toekenning van middelen ten behoeve van bijstandsuitkeringen aan dak- en thuislozen blijft buiten het objectieve verdeelmodel om bepaald worden.

Tevens wordt gedefinieerd wat onder het beschikbare macrobudget wordt verstaan. Het beschikbare macrobudget betreft de totale uitkering op grond van artikel 69 van de Participatiewet, minus het bedrag dat in dat uitkeringsjaar wordt uitgekeerd aan vangnetuitkeringen.

### *Artikel I, onderdeel B (artikel 2)*

In artikel 2 wordt geregeld op welk moment het aantal inwoners van een gemeente wordt gepeild, en van welke cijfers daarbij wordt uitgegaan. Dit is de statistiek "demografische kerncijfers per gemeente" van het CBS. Dit is inhoudelijk niet gewijzigd, maar betreft een hernummering.

### *Artikel I, onderdeel C (artikel 3)*

In artikel 3 wordt de formule uitgewerkt aan de hand waarvan het macrobudget over gemeenten wordt verdeeld.

Anders dan tot nu toe het geval was, wordt voor iedere gemeente, ongeacht het aantal inwoners, dezelfde formule toegepast. Hiermee is beoogd de systematiek te vereenvoudigen. Op hoofdlijnen wijzigt de systematiek niet. Dat wil zeggen dat het aantal inwoners in een gemeente nog altijd bepalend is voor het percentage van de uitkering dat historisch dan wel objectief wordt verdeeld. Nieuw is dat voor de objectieve verdeling eerst op basis van de, met de uitkomst van het objectieve verdeelmodel, berekende objectieve grondslag een budgetaandeel wordt berekend in het objectief te verdelen deel van het macrobudget.

De uitkering per gemeente wordt op grond van het eerste lid opgebouwd uit een optelsom van drie factoren.

De eerste is het deel van de uitkering dat objectief wordt verdeeld op basis van de uitkomsten van het objectief verdeelmodel. Dat model is voor gemeenten met meer dan veertigduizend inwoners volledig leidend. Voor gemeenten met meer dan vijftien-, maar minder dan veertigduizend inwoners, wordt dit model naar verhouding toegepast. Voor gemeenten met minder dan vijftienduizend inwoners, telt het model niet mee. Het deel dat niet objectief wordt vastgesteld, wordt op grond van het derde lid bepaald aan de hand van de historische gemeentelijke lasten. Een nadere toelichting op de verdeelsystematiek is opgenomen in de bijlage bij het Besluit.

De derde factor is de middelen die worden verstrekt ten behoeve van de verlening van bijstand aan dak- en thuislozen. Deze groep is niet gelijkmatig over gemeenten verdeeld, en zijn niet voldoende te ondervangen in het objectieve verdeelmodel.

Daarom wordt voor deze groepen een aparte verdeling van het beschikbare budget toegepast. Een nadere toelichting hierop is eveneens opgenomen in de bijlage bij het Besluit.

In het vijfde lid is geregeld hoe wordt berekend wel deel van het macrobudget op objectieve wijze wordt verdeeld. De berekening komt erop neer dat de middelen die historisch verdeeld worden en de middelen die verdeeld worden ten behoeve van dak- en thuislozen van het totaal beschikbare macrobedrag worden afgetrokken. Het bedrag dat resteert, wordt objectief verdeeld.

*Artikel I, onderdeel D (artikelen 4 en 5)*

Nu het budget per gemeente wordt vastgesteld met één formule, ongeacht de grootte van de gemeente, kunnen de artikelen 4 en 5, waarin de berekening van het budgetaandeel van respectievelijk middelgrote en grote gemeenten was geregeld, vervallen.

*Artikel I, onderdeel E (artikel 6)*

Artikel 6 wordt met name technisch aangepast, omdat in het artikel wordt verwezen naar verschillende onderdelen van de artikelen 2 tot en met 5.

Tevens wordt de delegatiebepaling aangepast, zodat bij ministeriële regeling jaarlijks voor huishoudkenmerken en omgevingskenmerken de gewichten, peiljaren en peildata worden vastgesteld.

Er wordt uiteraard zo veel mogelijk gedaan om fouten bij de budgetverdeling te voorkomen. Zo wordt de programmering van het model en de controle daarop op een zeer zorgvuldige manier gedaan. Daarnaast wordt er op basis van de uitkomsten een plausibiliteitsanalyse gedaan en worden de budgetten vergeleken met de budgetten van het voorgaande jaar. Toch kan het voorkomen dat na de bekendmaking van de verdeling blijkt dat er fouten zijn gemaakt bij de toepassing van het verdeelmodel. Dit kan bijvoorbeeld gaan om fouten in de gebruikte data of fouten in de programmering. Deze fouten dienen dan te worden hersteld zodat gemeenten het correcte aandeel in het macrobudget (budgetaandeel) krijgen waar ze recht op hebben. Met deze nieuwe bepaling wordt geregeld dat de verdeling kan worden aangepast als er fouten blijken in de toepassing van het verdeelmodel. Doordat het om herstel van fouten gaat die niet in de controles naar voren zijn gekomen, is het niet de verwachting dat een eventuele correctie voor veel gemeenten tot grote effecten zal leiden.

Met de nieuwe bepaling wordt expliciet gemaakt dat niet alleen het budgetaandeel kan worden gecorrigeerd voor gemeenten die als gevolg van een fout een te laag budgetaandeel toegewezen hebben gekregen, maar ook het budgetaandeel voor gemeenten die een te hoog budgetaandeel toegewezen hebben gekregen. Dit past ook bij de gedachte dat het macrobudget toereikend moet zijn en dat de verdeling over gemeenten zo objectief mogelijk wordt voorspeld.

Onder fouten dient niet te worden verstaan verbetermogelijkheden van het model zoals het opnemen van een extra modelindicator of een alternatieve operationalisering van een indicator.

Jaarlijks wordt op grond van artikel 71 van de Wet het macrobudget aangepast aan de hand van nieuwe ramingsgegevens. Tot dat moment weten gemeenten indicatief wat de hoogte van hun uitkering zal worden, maar hebben zij nog geen zekerheid over de hoogte van hun definitieve budget. Daarom is het gerechtvaardigd dat uiterlijk op dat moment eventuele fouten op voornoemde wijze hersteld kunnen worden. De correctie van de fouten is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij zal het inroepen van rechtsbescherming zich slechts kunnen richten tot de correctie zelf, en

niet tot de budgetverdeling zoals die in het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar is vastgesteld.

*Artikel I, onderdeel F en onderdeel G (artikel 7 en 8)*

In artikel 7 vervallen de verwijzingen naar artikel 2, 4 en 5, omdat de verdeling enkel nog in artikel 3 wordt geregeld. De component historische lasten, waar artikel 7 op ziet, komt uitsluitend in het derde en zesde lid van artikel 3 voor. Die verwijzing wordt hier ingevoegd. In artikel 8 wordt eveneens naar de historische lasten verwezen, zodat ook die verwijzing technisch is aangepast.

*Artikel I, onderdeel H (artikel 8a)*

Het overgangsrecht in artikel 8a wordt technisch aangepast aan de wijzigingen in artikel 3, maar blijft inhoudelijk gelijk aan het overgangsrecht zoals dat per 1 januari 2015 gold. Dat overgangsrecht voorzag er in dat voor de eerste drie jaren een afnemend gedeelte van de uitkering voor alle gemeenten historisch werd bepaald. Dit betekent dat voor 2017 voor iedere gemeente de uitkering voor 25% wordt bepaald op basis van de historisch bepaalde uitgaven, en voor 75% procent wordt bepaald op grond van de reguliere systematiek zoals opgenomen in artikel 3.

*Artikel I, onderdeel I (paragraaf 3)*

Paragraaf 3 wordt aangepast aan het nieuwe, definitieve vangnet. Dit vangnet komt in de plaats voor het tijdelijke vangnet zoals dat sinds 1 januari 2015 gold. Nu alle bepalingen in de paragraaf in meer of mindere mate ingrijpend worden gewijzigd, wordt de paragraaf in zijn geheel opnieuw vastgesteld.

*Artikel 9*

Artikel 9 regelt de benoeming en het ontslag van de leden van de toetsingscommissie. Tevens wordt de taak van de toetsingscommissie bepaald. De taak is om de verzoeken van gemeenten om een vangnetuitkering te beoordelen en de minister aan de hand van dit oordeel van advies te voorzien. Deze beoordeling is voornamelijk procedureel van aard; de toetsingscommissie beoordeelt of de aanvraag volledig is ingediend, met inbegrip van ondermeer de verklaring van het college en de instemming van de gemeenteraad betreffende die verklaring. De inhoudelijke eisen waaraan een verzoek moet voldoen om toegekend te worden, zijn in artikel 10 nader uitgewerkt.

*Artikel 10*

Een vangnetuitkering wordt enkel op verzoek door het college toegekend. Naast de vormvoorschriften, die bij ministeriële regeling worden bepaald, geldt als belangrijkste eis dat het tekort meer bedraagt dan de dubbele drempel. Ten eerste moet het tekort in het uitkeringsjaar meer bedragen dan 7,5% van het toegekende budget. Ten tweede dient over de totale referteperiode sprake te zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 7,5% van het over het uitkeringsjaar verstrekte budget. De referteperiode beslaat het uitkeringsjaar en de twee daaraan voorafgaande kalenderjaren. De dubbele drempel betekent niet alleen dat sprake moet zijn van een groot tekort over het uitkeringsjaar maar ook dat de gemeente, mede gelet op de gecumuleerde uitvoeringsresultaten over de gehele referteperiode, dit grote tekort niet volledig kan opvangen uit eigen middelen. Dit betekent dat een gemeente met een tekort hiervoor eerst eventuele overschotten uit de voorafgaande jaren dient aan te spreken. De oorzaak van het tekort, speelt in de beoordeling geen rol.

De hoogte van de vangnetuitkering wordt, net als bij het tijdelijke vangnet, bepaald volgens een getrappt model. Dit houdt in dat het eerste gedeelte van het tekort, tot 7,5%

voor rekening van de gemeente komt. Het deel van het tekort dat meer dan 7,5% maar minder dan 12,5% bedraagt wordt voor de helft opgevangen middels het vangnet. Het deel van het tekort dat meer dan 12,5% bedraagt, wordt volledig gedekt door de vangnetuitkering. Op deze wijze blijft er langer een prikkel voor het college om het tekort te reduceren dan bij één harde grens het geval zou zijn. Dit is gerechtvaardigd vanuit de beoogde prikkelwerking en met het oog op het omslagkarakter van het vangnet.

Bij de aanvraag, verklaart het college dat het maatregelen heeft getroffen om het tekort te verkleinen waarbij de gemeenteraad dit bevestigt middels een verklaring. Die instemmende verklaring ziet enkel op het treffen van maatregelen, maar niet op de inhoudelijke aspecten van de getroffen maatregelen. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de informatie die het college aan de minister verstrekt, met het oog op diens systeemverantwoordelijkheid. Daarbij kunnen ook nadere regels worden gesteld over de wijze waarop het college de maatregelen en de correspondentie daarover met de gemeenteraad inzichtelijk maakt.

Indien een college in een tijdbestek van drie jaar meer dan een keer een beroep doet op het vangnet, ligt het in de rede dat het college tot extra tekortreductie komt, hetzij op basis van de bestaande maatregelen hetzij via aanvullende maatregelen. Bij een aanvraag waarbij in een van de twee voorafgaande jaren ook al een vangnetuitkering is verleend, geeft het college daarom eveneens aan dat het (aanvullende) maatregelen heeft genomen, van interne en externe aard (het tweede lid). Het moet ook dan duidelijk zijn, dat de gemeenteraad heeft ingestemd met de verklaring over de genomen maatregelen, zoals in het eerste lid, onderdeel d, is bepaald. Voor het recht op vangnetuitkering is het niet van belang welke maatregelen het college heeft getroffen en hoe de raad die maatregelen beoordeelt naar bijvoorbeeld omvang, duur en effectiviteit. Deze informatie is wel voor belang in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van SZW, zoals toegelicht in het algemene deel.

Alleen de kosten waarvan in de verantwoording tijdig is aangetoond dat deze rechtmatig zijn gedaan, tellen mee in de bepaling van de omvang van het tekort, zo blijkt uit de definitie van in aanmerking komende netto lasten. In het vierde lid is bepaald van welke gegevens wordt uitgegaan indien de verantwoordingsinformatie niet op tijd is aangeleverd. Dit is niet gewijzigd ten opzichte van het tijdelijke vangnet. In het vijfde lid is wel duidelijk gemaakt dat informatie die na 15 augustus is aangeleverd niet wordt meegewogen bij de beoordeling. Dit is mede ingegeven door het feit dat het vangnet door alle gemeenten gezamenlijk wordt betaald. De uitkering van één gemeente heeft dus altijd invloed op de uitkering van alle andere gemeenten. Hiervoor is het noodzakelijk dat op een bepaald moment duidelijkheid bestaat over welke gemeenten recht hebben op een vangnetuitkering, en hoe hoog deze uitkering is. Daarom wordt aangesloten bij de uiterste ontvangstdatum zoals die in artikel 7 is vastgesteld in verband met de toepassing van het verdeelmodel.

Ongewijzigd blijft dat er geen recht op het vangnet bestaat over een kalenderjaar waarin het college een aanwijzing heeft ontvangen van de minister op grond van artikel 76 van de Participatiewet en het daaropvolgende kalenderjaar. Die aanwijzing kan enkel worden gegeven bij ernstige onrechtmatigheden in de uitvoering.

#### *Artikel 10a*

Omdat gemeenten niet volledig konden anticiperen op de referteperiode, en derhalve overschotten niet volledig konden bestemmen voor de opvang van een tekort over 2017 (het eerste uitkeringsjaar van het definitieve vangnet) is geregeld dat voor aanvragen

tot een vangnetuitkering over 2017 de referentieperiode beperkt blijft tot de jaren 2016 en 2017, oftewel T en T-1. Vanaf 2018 zal de volledige referentieperiode als bedoeld in artikel 10 gelden (artikel 10a, eerste lid, onderdeel a voor 2016, en artikel 10a, eerste lid, onderdeel b, voor 2017).

Voor 2015 en 2016 is een eigen risicodrempel van 5% bepaald in het Besluit Participatiewet, zoals dat op 1 januari 2016 luidde (artikel 10a, tweede lid). Die grens blijft gehandhaafd, evenals de overige eisen waaraan een aanvraag moet voldoen. Wel geldt de nieuwe verplichting in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, dat een aanvraag wordt ingediend middels een door de minister beschikbaar gesteld formulier.

Reeds vanaf aanvragen tot vangnetuitkering over 2016 geldt dat deze niet meer vormvrij kunnen worden ingediend. Met deze aanscherping kan de beoordeling door de Toetsingscommissie aanzienlijk efficiënter plaatsvinden, terwijl de extra belasting voor de aanvragende gemeente minimaal zal zijn.

Voor 2016 is in artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, wel geregeld dat de door het college op te stellen globale analyse die nog vereist is, niet mede hoeft plaats te vinden in het kader van de inwerkingtreding van de Participatiewet en de eerdere financiële resultaten van de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Daarbij blijft voor deze globale analyse gelden dat de gemeenteraad nog in het tekortjaar wordt geïnformeerd over deze analyse, zoals geregeld was in artikel 10a, tweede lid, onderdeel b, van het tot de dag van inwerkingtreding van dit besluit geldende Besluit Participatiewet. Met het handhaven van deze bepalingen over de globale analyse geldt voor de vangnetuitkering over 2016 de voorgestelde bepaling in artikel 10, eerste lid, onderdeel d, niet.

#### *Artikel II*

De bijlage, waarin het verdeelmodel nader is uitgewerkt, wordt integraal vervangen.

#### *Artikel III*

De wijzigingen treden in werking op 1 januari 2017. Gemeenten ontvangen reeds uiterlijk op 1 oktober 2016 een beschikking waarin de budgetverdeling voor 2017 wordt bekend gemaakt. Echter deze beschikking heeft pas werking vanaf 1 januari 2017, wanneer de uitbetaling van de uitkering aanvangt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J. Klijsma