

Vergaderjaar 2016–2017

30 545

Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 194

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2016

Met deze brief informeer ik u over het macrobudget en de publicatie van de actuele gemeentelijke budgetten voor 2016 en 2017 van de gebundelde uitkering van de Participatiewet (Pw). In nauw overleg met de VNG, Divosa, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), verschillende gemeenten en deskundigen is het objectief verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten 2017 verder verbeterd ten opzichte van het verdeelmodel voor 2016. In deze brief ga ik in op het macrobudget, de verbeteringen die in het verdeelmodel 2017 zijn doorgevoerd, de uitkomsten van de verdeling voor 2017, het vangnet en de bestuurlijke afspraken die ik met de VNG hierover heb gemaakt. Daarnaast geef ik een reactie op de adviezen van de Rfv, prof. dr. M.A. Allers (COELO, Rijksuniversiteit Groningen) en prof. dr. B. van der Klaauw (Vrije Universiteit). De rapporten van de onderzoekers, de Rfv en de deskundigen zijn als bijlagen toegevoegd¹.

Met de budgetten worden gemeenten voorzien van middelen voor de verstrekking van uitkeringen en loonkostensubsidies op grond van de Pw, de IOAW, de IOAZ en aan startende zelfstandigen in het kader van het Bbz 2004. Gemeenten ontvangen deze middelen als één gebundelde uitkering. Op vrijdag 30 september zijn de budgetten 2016 en 2017 voor alle gemeenten bekend gemaakt op www.rijksoverheid.nl. De beschikkingen met het voorlopig budget voor 2017 zullen later in oktober worden verstuurd. De beschikkingen met het definitieve budget voor 2016 zijn al verstuurd.

Macrobudget

Uitgangspunt in de financieringssystematiek is, dat voor alle gemeenten samen een toereikend macrobudget wordt vastgesteld. Dit gebeurt door uit te gaan van de realisaties in het voorgaande jaar, van een inschatting

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van de effecten van de conjunctuur, de effecten van Rijksbeleid en van een indexering voor de loon- en prijsontwikkeling. Voor de conjunctuurraming wordt de actuele en onafhankelijke rekenregel van het Centraal Planbureau (CPB) gevolgd.

Het definitieve macrobudget 2016 voor de gebundelde uitkering bedraagt € 5.691,6 miljoen en is daarmee € 73,4 miljoen hoger dan het voorlopige macrobudget 2016. De positieve conjunctuurontwikkeling leidt tot een lager aantal geraamde bijstandsuitkeringen, maar op basis van de verwerking van de realisaties in 2015 en loon- en prijsontwikkelingen stijgt het macrobudget per saldo. Daarnaast is het CPB voor de conjunctuurraming overgestapt op het gebruik van de internationale definitie van werkloosheid in plaats van de nationale definitie. Dit heeft eveneens geleid tot een herijking van de rekenregel. Deze overstap heeft voor 2016 een positief effect op de hoogte van het macrobudget.

Het voorlopige macrobudget 2017 voor de gebundelde uitkering bedraagt € 5.807,8 miljoen. Dit is een stijging met € 116,2 miljoen ten opzichte van het definitief vastgestelde macrobudget voor 2016. Deze stijging hangt samen met de instroom van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet en de huisvesting van vergunninghouders bij gemeenten. De positieve conjunctuurontwikkeling heeft een negatief effect op de hoogte van het macrobudget voor 2017, maar per saldo is er sprake van een toename van het macrobudget ten opzichte van 2016.

Het voorlopige macrobudget 2017 kan nog worden bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten in het gerealiseerde volume en de gerealiseerde prijs in 2016, de effecten van de conjunctuur en Rijksbeleid en de bijstelling voor de loon- en prijsontwikkeling. Gemeenten zullen hierover worden geïnformeerd in september 2017 als het macrobudget 2017 definitief wordt vastgesteld.

De financiële risico's voor gemeenten die met een tekort op het bijstandsbudget te maken hebben worden beperkt door de vangnetregeling. Voor 2015 geldt een eigenrisicodrempel van 5%. Gemeenten met een tekort in 2015 van meer dan 5% kunnen in aanmerking komen voor een vangnetuitkering. De financiering van deze voorziening berust op onderlinge solidariteit en herverdeling tussen gemeenten. Dat betekent dat deze voorziening uit het hiervoor beschreven macrobudget (twee jaar later) wordt betaald. De uitkering aan gemeenten in het kader van de vangnetregeling in 2015, € 71 miljoen (1,2% van het totale macrobudget), wordt dus gefinancierd vanuit het macrobudget 2017.

Verbeteringen verdeelmodel 2017 en actualisatie gegevens

Het in 2015 geïntroduceerde verdeelmodel maakt gebruik van data uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. Hiervoor is gekozen omdat op deze manier gegevens kunnen worden gebruikt met betrekking tot 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. 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 proces in gang gezet om een verdeelmodel op basis van integrale data te ontwikkelen. Onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor Gemeenten hebben de doorontwikkeling van het model 2017 uitgevoerd. De rapporten van de onderzoekers zijn als

bijlagen 1 en 2 toegevoegd². Het proces is in overleg met de VNG ingericht. Net als bij de initiële ontwikkeling van het model en de verbeterlag voor het model 2016, is gebruik gemaakt van een begeleidingscommissie waarvan verschillende gemeenten, de VNG, Divosa, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), de Ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken onderdeel uitmaakten. Daarnaast is een expertgroep betrokken bestaande uit prof. dr. M.A. Allers (Rijksuniversiteit Groningen, hoogleraar economie van decentrale overheden), prof. dr. B. van der Klaauw (Vrije Universiteit, hoogleraar economie), het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Rfv.

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 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.

In het model is een groot aantal kenmerken opgenomen die de kans op bijstand bepalen voor de huishoudens in een gemeente. Er wordt onder meer gekeken naar leeftijd, gezinssituatie en afkomst. Alleenstaande moeders met een kind tot vijf jaar hebben bijvoorbeeld een (beduidend) grotere kans op bijstand. Ook wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van banen in de regio.

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.

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 (bijvoorbeeld personen in verpleeghuizen).

Om rekening te houden met het feit dat de bevolkingssamenstelling in een gemeente kan wijzigen, zijn de gegevens die gebruikt worden in het verdeelmodel zoveel mogelijk geactualiseerd. Het rapport met de resultaten van de actualisatie is als bijlage 3³ toegevoegd. De deskundigen zijn positief over het verdeelmodel dat nu voorligt.

Uitkomsten budgetverdeling 2017

De verbeteringen in het model, het gebruik van de meest recente gegevens en het specifiek rekening houden met de vergunninghouders, die in de periode januari tot en met juli 2016 bij gemeenten zijn gehuisvest, leiden logischerwijs tot budgetverschuivingen ten opzichte van 2016. Ook de afbouw van het overgangsregime van 50% naar 25% op basis van historische uitgaven is van invloed op de verdeling. Het

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

budgetaandeel van de kleine (minder dan 15.000 inwoners) en de middelgrote gemeenten (15.000 tot en met 40.000 inwoners) samen stijgt licht in vergelijking met 2016. Het budgetaandeel van de grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) daalt licht in vergelijking met 2016. Als gecorrigeerd wordt voor de stijging van het macrobudget blijkt dat voor 68% van de gemeenten het budgetaandeel toeneemt, en voor 32% van de gemeenten afneemt. Uitgesplitst naar gemeentegrootte is dit voor kleine, middelgrote en grote gemeenten respectievelijk 70%, 72% en 59%.

Sinds enkele jaren is het goed gebruik om de uitkomsten van de verdeling op geaggregeerd niveau te bespreken met de VNG en Divosa. Dit jaar is daarbij ook een uitsplitsing gemaakt van de uitkomsten op geaggregeerd niveau naar gemeentegrootte. Bij zeer onverwachte en ongewenste uitkomsten kan dan worden bezien of aanpassingen in de verdeelsystematiek nodig zijn. Ik ben samen met de VNG tot de conclusie gekomen dat dit niet het geval is.

Vangnet 2017

Vanaf 2017 wordt het definitieve vangnet ingevoerd, dat in plaats komt van het tijdelijk vangnet voor 2015 en 2016. Het definitieve vangnet is 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. De eenvoudige inrichting van het vangnet betekent dat het recht op uitkering niet afhankelijk is van de mogelijke oorzaak van het tekort en dat alleen procedureel wordt beoordeeld dat de gemeente maatregelen heeft getroffen om het tekort te reduceren. Naast enkele praktische overwegingen, geldt ook dat deze keuze goed aansluit bij de recente decentralisaties binnen het sociaal domein, die gemeenten volop ruimte geven voor integraal beleid en voor differentiatie in beleid en uitvoering en waarbij het niet goed past om een landelijk normenkader op te stellen ten aanzien van gemeentelijk beleid en uitvoering.

Voor de beoordeling van het recht op een vangnetuitkering zijn de volgende aspecten van belang: het tekort over een jaar moet meer bedragen dan een vastgestelde drempel, de gemeente moet niet in staat worden geacht om het tekort zelf op te vangen op basis van overschotten in twee voorgaande jaren en het college moet in het tekortjaar maatregelen hebben genomen om het tekort te reduceren. Het college dient te verklaren dat dit is gebeurd en de gemeenteraad moet instemmen met deze verklaring. Overeenkomstig het advies van de Rfv wordt een tekort boven de drempel niet direct volledig vergoed. Om het belang voor gemeenten tot het treffen van reductiemaatregelen te versterken wordt een eerste deel van het tekort voor de helft vergoed en pas daarna volledig.

Nu per 2017 gebruik gemaakt gaat worden van integrale data, ligt het in de rede om de eigenrisicodrempel, zijnde de omvang van het tekort dat altijd voor rekening van de gemeente komt, vast te stellen op 7,5% van het toegekende jaarbudget. Ook al omdat de Rfv meent dat dit voldoende effectief is om de gemeente aan te zetten tot tekort reducerende maatregelen en de genoemde 7,5% niet onevenredig bezwarend is voor gemeenten. Hoewel ook door gemeenten wordt onderschreven dat met de huidige aanpassingen het verdeelmodel aanzienlijk is verbeterd, bestaat bij gemeenten toch nog onvoldoende zekerheid over mogelijk nieuwe herverdeeleffecten. In dit verband heb ik ingestemd met het verzoek van gemeenten om het eigenrisicoregime nog een korte periode in gematigde vorm toe te passen (zie ook onderstaand overzicht van de bestuurlijke afspraken die ik met de VNG heb gemaakt).

Met gemeenten ben ik het eens dat van gemeenten die een beroep doen op een vangnetuitkering verwacht mag 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 toekenning van een vangnetuitkering.

Advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen

De Rfv oordeelt positief over het verdeelmodel op basis van integrale data (zie bijlage 4⁴). De onderzoekers hebben naar het oordeel van de Rfv alles uit de kast getrokken. De Rfv geeft aan dat er op voorhand geen discussie meer bestaat over mogelijke ontbrekende kenmerken. De enige mogelijke doorontwikkeling van het verdeelmodel ziet de Rfv dan ook niet in aanvullende variabelen, maar in verfijningen en operationalisering van de factoren die nu al in het model zijn verdisconteerd. Volgens de Rfv kan de oorspronkelijke bestuurlijke afspraak gevolgd worden om in 2017 het macrobudget voor 75% op basis van de reguliere verdeelsystematiek te verdelen en voor 25% op basis van de historische uitgaven.

De Rfv adviseert tegelijk om de factor regionaal klantenpotentieel nog toe te voegen aan het model. De Rfv 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. De Rfv 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 dat het gaat om een stapeling van problematiek in centrumgemeenten. Ik heb dit advies ten aanzien van de centrumfunctie, mede op verzoek van de VNG, overgenomen. In het kader van de verfijning van het model 2018 zal gezocht gaan worden naar mogelijk factoren die in het model missen in relatie tot de stapeling van problematiek in bepaalde gemeenten.

De Rfv geeft aan voorstander te zijn van een geïntegreerd vangnet gebaseerd op eenvoudige en eenduidige toelatingscriteria zonder een inhoudelijke beoordeling. De Rfv acht de prikkelwerking van een eigen risicodrempel van 7,5% voldoende effectief om de gemeente aan te zetten tot tekort reducerende maatregelen. Het advies van de Rfv over het vangnet is eveneens bijgevoegd (bijlage 5⁵).

Advies van prof. dr. M.A. Allers

Prof. Allers heeft op mijn verzoek advies uitgebracht over de verbeteringen voor het verdeelmodel 2017 (zie bijlage 6⁶). Hij is positief over de overstap van het verdeelmodel op integrale data. 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 geeft wel enkele aandachtspunten mee voor verdere verfijning. Daarbij geeft hij aan dat niet te verwachten valt dat hierdoor de verdeling sterk zal veranderen. Ik zal deze aandachtspunten meenemen bij de verdere verfijning van het model 2018.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Prof. Van der Klaauw heeft op mijn verzoek een reactie gegeven op de verbeteringen voor het verdeelmodel 2017 (zie bijlage 7⁷). Hij is van mening dat het verdeelmodel 2017 een grote verbetering is ten opzichte van het verdeelmodel 2016 en dat dit model voor 2017 kan worden toegepast. Hij heeft enkele opmerkingen om mee te nemen bij de verdere ontwikkeling voor latere jaren. Ik zal deze punten meenemen bij de verfijning van het verdeelmodel 2018.

Bestuurlijke afspraken met de VNG

Op 8 september heb ik bestuurlijk met de VNG gesproken. Dit heeft geleid tot de volgende afspraken:

- De factor regionaal klantenpotentieel (als maatstaf voor centrumfunctie) wordt eenmalig voor het jaar 2017 toegevoegd aan het model. Voor het model 2018 wordt de zoektocht gestart naar een betere benadering voor de stapelings- en interactie-effecten die zich voor kunnen doen in centrumgemeenten, conform het advies van de Rfv.
- Het overgangsregime wordt in 2017 – in overeenstemming met de eerdere afspraak met VNG – afgebouwd naar 25% op basis van historische uitgaven, conform het advies van de Rfv.
- SZW zal een (kwalitatief) onderzoek starten naar de uitschieters van het model. Dit onderzoek zal «ter plaatse» worden uitgevoerd onder die gemeenten waar de afwijking tussen de uitgaven en het budget het meest extreem is, zowel positief als negatief.
- SZW zal waar mogelijk de informatie die het gebruik van integrale data biedt, beschikbaar maken voor gemeenten. Dit kan gemeenten faciliteren bij het sturen op hun uitgaven.
- De eigenrisicodrempel bij het vangnet wordt tijdelijk voor een periode van 2 jaar verlaagd van 7,5% naar 5% met behoud van de getrapte vergoeding tot 12,5%. Voor het tekort tussen de 5% en de 12,5% wordt de helft vergoed. Het maximale eigen risico is dan 8,75% (in plaats van 10%). Het meerjarenperspectief daalt dan eveneens tijdelijk van 7,5% naar 5%. In de regelgeving wordt vastgelegd dat dit een tijdelijke verlaging is van het eigen risico voor de jaren 2017 en 2018 en dat het eigen risico vanaf 2019 wel komt te liggen op 7,5% met een getrapte vergoeding tot 12,5%, conform het advies van de Rfv.
- Het vangnet wordt gefinancierd uit het macrobudget. Hiervoor worden vanuit de Rijksbegroting geen extra middelen ter beschikking gesteld.
- In de verdeling voor 2017 zal expliciet rekening worden gehouden met de in 2016 gehuisveste vergunninghouders. Een deel van het budget uit het macrobudget zal worden gereserveerd en worden verdeeld op basis van de realisaties in de periode januari tot en met juli 2016. Voor vergunninghouders die in de periode augustus tot en met december 2016 worden gehuisvest zijn er wel middelen in het macrobudget, maar wordt dit verdeeld op basis van de reguliere verdeelsystematiek.

Tot slot

Het verdeelmodel voor 2017 is met de overstap op integrale data aanzienlijk verbeterd. Hiermee is weer een belangrijke stap gezet. Om voor gemeenten inzichtelijk te maken bij welke specifieke groepen in de bijstand zij succesvol zijn en waar nog kansen liggen is medio oktober een rekentool beschikbaar. Dit kan gemeenten helpen om van elkaar te leren. Zoals de Rfv ook aangeeft hebben we met het verdeelmodel en het bijbehorende vangnet een systeem dat enerzijds gemeenten stimuleert de

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

uitvoering verder te verbeteren en anderzijds de financiële risico's voor gemeenten beheersbaar houdt.

Ik dank opnieuw alle betrokkenen voor hun bijdrage aan de doorontwikkeling van het model. De verfijning van het model 2018 wil ik, net als de afgelopen jaren, in nauw overleg met gemeenten en experts laten plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma