

Vergaderjaar 2017–2018

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2017

Met deze brief informeer ik u over het macrobudget en de publicatie van de actuele gemeentelijke budgetten voor 2017 en 2018 van de gebundelde uitkering van de Participatiewet (Pw). In mijn brief van 14 juli 2017 heb ik u geïnformeerd over de resultaten van de verfijning van het verdeelmodel 2018¹. In deze brief geef ik een toelichting op het macrobudget en de uitkomsten van de verdeling voor 2018. Tevens beantwoord ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vragen die de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gesteld naar aanleiding van bovengenoemde brief. Tot slot geef ik in deze brief een toelichting op een kleine aanpassing die is gedaan in de verdeling voor 2017 en ga ik in op het vangnet.

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. Heden zijn de budgetten 2017 en 2018 voor alle gemeenten bekend gemaakt op www.rijksoverheid.nl. De beschikkingen met het definitieve budget voor 2017 en het voorlopige budget voor 2018 zullen in de eerste helft van oktober worden 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 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.

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 62

Het definitieve macrobudget 2017 voor de gebundelde uitkering bedraagt € 5.889,6 miljoen. Het macrobudget is € 81,8 miljoen hoger vastgesteld dan het voorlopige macrobudget 2017. Het definitieve macrobudget 2017 is circa € 200 miljoen hoger dan het definitieve macrobudget 2016. De bijstelling ten opzichte van het voorlopige macrobudget is een saldo van positieve en negatieve mutaties. De werkloosheidsraming van het CPB voor 2017 leidt tot een neerwaartse bijstelling van het macrobudget. Hier staat een opwaartse bijstelling tegenover als gevolg van de doorwerking van de gerealiseerde uitgaven in 2016. Daarnaast leidt de loon- en prijsbijstelling tot een positieve bijstelling van het macrobudget.

Buiten het macrobudget om kunnen gemeenten, net als in 2016, over 2017 aanspraak maken op een inter-temporele tegemoetkoming voor de kosten van bijstand vanwege de verhoogde asielinstream in 2017. Hiervoor is € 90 miljoen beschikbaar.

Het voorlopige macrobudget 2018 voor de gebundelde uitkering bedraagt € 5.918,2 miljoen. Hiervan wordt € 138 miljoen gereserveerd in verband met de uit te keren vangnetuitkeringen over 2016. Het macrobudget wordt circa € 30 miljoen hoger geraamd dan het definitieve budget voor 2017. De instroom van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet (die voorheen de Wajong zouden zijn ingestroomd) en de leeftijdsverhoging in de AOW leiden tot een verhoging van het geraamde bijstandsvolume. De afname van de werkloosheid heeft een tegengesteld effect op het geraamde bijstandsvolume. Per saldo is sprake van een lichte toename van het macrobudget ten opzichte van 2017.

Het voorlopige macrobudget 2018 kan nog worden bijgesteld als gevolg van realisatiecijfers over 2017, de effecten van de conjunctuur en Rijksbeleid en de bijstelling voor de loon- en prijsontwikkeling. Gemeenten zullen hierover worden geïnformeerd in september 2018 als het macrobudget 2018 definitief wordt vastgesteld.

Beantwoording vragen vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Kan een uitgebreide uitleg worden gegeven van de systematiek met betrekking tot het vaststellen van het macrobudget voor de bijstand (voorheen BUIG-budget)?

De vaststelling van het macrobudget voor enig budgetjaar vindt plaats in drie fases, waarbij het budget telkens wordt aangepast naar aanleiding van de laatste inzichten in de werkelijke realisatiecijfers in het voorafgaande jaar, de verwachte conjunctuurontwikkeling, loon- en prijsbijstellingen, en de effecten van Rijksbeleid. Het voorlopig macrobudget voor jaar t wordt vastgesteld in september van jaar t-1. Een nader voorlopig budget, waarbij voorlopige realisatiecijfers over jaar t-1 bekend zijn, wordt gepubliceerd in het voorjaar. De definitieve vaststelling van het macrobudget vindt plaats in september van het budgetjaar zelf.

Bij de vaststelling van het definitieve macrobudget wordt gebruik gemaakt van de meest actuele gegevens over de door gemeenten gerealiseerde netto bijstandsuitgaven in het jaar voorafgaand aan het budgetjaar (t-1). De gerealiseerde netto bijstandsuitgaven worden ontleend aan de jaarlijkse gemeentelijke verantwoording aan SZW.

De raming is opgebouwd uit een volume- en een prijscomponent. Voor de volumegegevens (het aantal bijstandsuitkeringen) wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS), die door het CBS wordt vervaardigd uit de maandelijks door gemeenten aan te leveren

persoonsgegevens m.b.t. bijstandsverlening. Bij de definitieve vaststelling van de gemeentelijke budgetten in september van het budgetjaar wordt gebruik gemaakt van het gerealiseerde bijstandsvolume in het voorafgaande jaar. De realisatiecijfers over het budgetjaar zelf worden niet verwerkt in het macrobudget van dat jaar, omdat dan een vermenging zou optreden van de raming en het beleid van gemeenten.

De raming van de volumecomponent is gebaseerd op drie componenten:

1. Het gerealiseerde bijstandsvolume in jaar t-1 uit de BUS. Het gerealiseerde bijstandsvolume in t-1 is voor enig budgetjaar het startpunt van de raming. Door voor ieder budgetjaar uit te gaan van de realisatie uit het voorafgaande jaar wordt voorkomen dat enige afwijking tussen raming en realisatie meerjarig doorwerkt.
2. De verwachte volumeontwikkeling in het budgetjaar als gevolg van conjunctuurontwikkelingen. Het CPB stelt het verwachte conjunctuureffect vast op basis van een rekenregel die dit relateert aan de geraamde ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking. Ook conform deze rekenregel werkt een afwijking tussen raming en volumerealisatie in het voorafgaande jaar voor 50% extra door in het budgetjaar, omdat de kans groot is dat een afwijkende voorspelling van het basismodel zich in het volgende jaar herhaalt.
3. De volumeontwikkeling als gevolg van effecten van Rijksbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van de Participatiewet, waarmee de Wajong is afgesloten voor nieuwe instroom van arbeidsbeperkten met arbeidsvermogen, en de leeftijdsverhoging in de AOW.

De basis voor de raming van de prijscomponent voor jaar t is de realisatie van de gemiddelde prijs in het voorafgaande jaar. Deze realisatie wordt bepaald door de gerealiseerde bijstandsuitgaven in het voorafgaande jaar te delen door het gerealiseerde bijstandsvolume in het voorafgaande jaar. De gemiddelde prijs wordt ook bijgesteld aan de hand van effecten als gevolg van Rijksbeleid en loon- en prijsbijstelling.

Ieder jaar wordt een deel van het vastgestelde macrobudget gereserveerd voor de verstrekking van vangnetuitkeringen aan gemeenten die in t-2 een tekort hebben gerealiseerd groter dan de eigenrisicodrempel. Vangnetuitkeringen zijn bedoeld als instrument voor herverdeling om te grote financiële risico's van gemeenten te voorkomen. Het maximale eigen risico van een gemeente bedraagt in 2017 en in 2018 8,75%. Het vangnet gaat uit van onderlinge solidariteit tussen gemeenten. Financiering vindt daarom plaats vanuit het macrobudget.

Kunnen de argumenten en vooronderstellingen worden gegeven, die zijn gehanteerd bij de invoering van deze systematiek, alsmede een samenvatting van (eventuele) tussentijdse evaluaties?

De financieringssystematiek voor het inkomensdeel van de Participatiewet heeft als doel gemeenten te stimuleren om het beroep op bijstand terug te dringen door hen op objectieve basis middelen toe te kennen. Essentieel daarbij is dat een verantwoord macrobudget wordt vastgesteld dat toereikend is om de totale bijstandsuitgaven van alle gemeenten te financieren. Door voor ieder budgetjaar de werkelijke realisatie in het voorafgaande jaar als uitgangspunt te nemen, wordt voorkomen dat een afwijking tussen raming en realisatie meerjarig doorwerkt. Dergelijke afwijkingen mogen gemeenten in het budgetjaar zelf benutten (in geval van een overschot) of moeten gemeenten zelf bekostigen (in geval van een tekort).

Vast onderdeel van de ramingscyclus is afstemming met het CPB over het bijstandsvolume en -prijs. Deze afstemming vindt gedurende het hele jaar plaats, en primair in de aanloop naar het CEP, dat in april verschijnt, en de MEV, die in september verschijnt.

Het CPB raamt het effect van de conjunctuur op de volumeontwikkeling van de bijstand aan de hand van de rekenregel die de relatie tussen de werkloze beroepsbevolking en het bijstandsvolume beschrijft. De ontwikkeling van de werkloosheid werkt namelijk met enige vertraging door op het beroep op bijstand. Deze rekenregel is in 2016 herschat op basis van de internationale definitie van werkloosheid. SZW neemt het conjunctuureffect van het CPB over. Voor beleidseffecten worden ad-hoc ramingen gemaakt. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbaar onderzoek en cijfermateriaal. SZW en CPB toetsen elkaars ramingen van beleidseffecten op plausibiliteit.

Met de VNG is afgesproken dat SZW haar informeert over de wijze waarop het macrobudget tot stand komt. Daarom wordt de VNG ten tijde van de vaststelling van het voorlopig macrobudget, het nader voorlopig macrobudget en het definitief macrobudget geïnformeerd over de raming en de onderbouwing daarvan. Dit geeft de VNG de mogelijkheid haar visie te geven op (onderdelen van) de raming. Cijfermatige toelichtingen op de vaststelling van ieder macrobudget zijn te vinden op de website van de rijksoverheid.

De recente discussie met de VNG over het gerealiseerde tekort in 2016 is voor het kabinet aanleiding om met de VNG in gesprek te gaan over op welke wijze de ramingsystematiek periodiek geëvalueerd kan worden. Dit is conform het advies van de Raad van State bij de wijziging van het Besluit Participatiewet in verband met de verdeling van de bijstandsbudgetten 2018.

Hoe verhoudt deze systematiek zich tot de financiële verhoudingswet?

Het verstrekken van algemene bijstand en van uitkeringen IOAW, IOAZ en de Bbz 2004 (levensonderhoud startende zelfstandigen) alsmede het verstrekken van loonkostensubsidies is een wettelijke taak die is neergelegd bij gemeenten. Het Rijk verstrekt aan gemeenten een budget (de gebundelde uitkering Pw) voor de financiering van deze taak middels een zogenoemde specifieke uitkering. De Financiële verhoudingswet bepaalt in artikel 17 dat dergelijke specifieke uitkeringen bij wet geregeld moeten worden. Conform deze bepaling is de gebundelde uitkering Pw geregeld in de Pw, artikel 69, dat ook bepaalt dat het totaal beschikbare bedrag per wet (de SZW-begroting) wordt vastgesteld. Daarnaast regelt de Financiële verhoudingswet in artikel 15 dat een specifieke uitkering onder voorwaarden wordt verstrekt aan gemeenten en provincies ten behoeve van een openbaar belang. Het Rijk dient gemeenten te voorzien van middelen om hun wettelijke taak uit te voeren. Het Rijk geeft hier invulling aan door een toereikend macrobudget te rameren waarbij individuele gemeenten overschotten in dat jaar vrij mogen besteden en tekorten zelf moeten aanvullen. Dit is in overeenstemming met de Financiële verhoudingswet.

Uitkomsten budgetverdeling 2018

Het verdeelmodel schat voor ieder huishouden in Nederland de kans op bijstand en koppelt deze kans aan een normbedrag. Het model is ten behoeve van de verdeling 2018 verder verfijnd. Bij de introductie van het model in 2015 is afgesproken een overgangsregime toe te passen waarbij de budgetverdeling deels op basis van historische uitgaven plaatsvond.

Deze afspraak loopt in 2018 ten einde: de reguliere systematiek wordt in 2018 voor 100% toegepast.

Daarnaast wordt er € 100 miljoen uit het macrobudget gereserveerd en verdeeld op basis van het aantal gehuisveste vergunninghouders in de periode januari tot en met juli 2017 en worden de middelen ten behoeve van uitkeringen aan instellingsbewoners en dak- en thuislozen op historische basis verdeeld.

De verfijning van het model en veranderende omstandigheden in een gemeente, zoals het aantal huishoudens, de samenstelling van de huishoudens en de arbeidsmarktsituatie leiden tot budgetverschuivingen ten opzichte van 2017. Ook de afloop van het overgangsregime en het aantal gehuisveste vergunninghouders zijn van invloed op de verdeling. De verdeling in 2018 laat op geaggregeerd niveau een stabiel beeld zien ten opzichte van de verdeling in 2017. De gemiddelde mutatie in het budgetaandeel voor (deels) objectief gebudgetteerde gemeenten bedraagt 5% – in 2017 was dit 6%. Het budgetaandeel van de kleine en de middelgrote gemeenten samen stijgt licht in vergelijking met 2017. Het budgetaandeel van de grote gemeenten daalt. Circa driekwart van de gemeenten ontvangt in 2018 een groter budgetaandeel dan in 2017. Een vergelijkbare verdeling geldt ook voor kleine (70%), middelgrote (80%) en grote (64%) gemeenten.

Aanpassing in verdeling 2017

Gebleken is dat de indicator «GGZ-gebruik in huishouden» niet geheel juist is toegepast in het verdeelmodel 2017. Een correcte toepassing leidt tot een iets gewijzigde verdeling: voor sommige gemeenten stijgt het budget, voor anderen daalt deze. Per saldo heffen de verschillen elkaar op. De verschillen zijn zeer beperkt. Gemiddeld hebben gemeenten 0,05% (circa € 7.500) te veel of te weinig budget gekregen. Bij de vaststelling van de definitieve budgetten 2017 is deze kleine aanpassing in de verdeling verwerkt. Het model 2018 past deze indicator correct toe.

Vangnet

Ook in 2018 kunnen gemeenten die een tekort hebben in aanmerking komen voor een vangnetuitkering. Het vangnet is bedoeld om gemeenten te compenseren bij grote tekorten op het budget voor de gebundelde uitkering in meerjarig perspectief en is gebaseerd op intergemeentelijke solidariteit. De inrichting van het vangnet komt overeen met die van 2017. Dit betekent dat de verlaagde eigenrisicodrempel van 5% ook voor 2018 geldt. Voor het tekort tussen de 5% en de 12,5% wordt de helft vergoed. Het maximale eigen risico is dan 8,75%. Bij de voorbereiding van de aanvraagprocedure voor de vangnetuitkering over 2017 bleek dat een aantal regels over het vangnet tot onduidelijkheid leidde. Dit was aanleiding om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het vangnet op enkele punten te verduidelijken. Gemeenten zijn hierover geïnformeerd via de Verzamelbrief van 14 juli 2017.

Tot slot

Om gemeenten meer inzicht te bieden in de uitkomsten van het model in relatie tot de eigen uitgaven is er ook dit jaar de rekentool. Deze is te vinden op www.rijksoverheid.nl. De rekentool biedt gemeenten handvatten voor beleid en uitvoering en maakt het gemakkelijker om van elkaar te leren. Het geeft gedetailleerde informatie over de verschillende typen huishoudens in een gemeente. De rekentool wordt dit jaar uitgebreid met onder meer de mogelijkheid

om benchmarkgemeenten te selecteren en het biedt extra informatie over enkele regionale kenmerken. Ik hoop van harte dat gemeenten hier gebruik van maken voor hun beleid en uitvoeringspraktijk.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma