

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1076

Vragen van het lid **Van Brenk** (50PLUS) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *het persbericht van Divosa van 1 oktober jl., over de Budgetten gebundelde uitkeringen 2019 en 2020 en over de middelen voor re-integratie en minimabeleid* (ingezonden 1 november 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Ark** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ontvangen 12 december 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 1009.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het persbericht van Divosa van 1 oktober 2019 getiteld: Budgetten gebundelde uitkeringen (BUIG) 2019 en 2020 gepubliceerd?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Constaterende dat Divosa de Benchmark Werk en Inkomen verzorgt en deze representatief is voor het gehele bijstandsbestand, aangezien deze benchmark 80% van dit bestand omvat, deelt u de zorgen van Divosa over de door u geraamde daling van het bijstandsbestand, omdat de werkloosheid inmiddels toeneemt en omdat nu reeds te zien is dat sinds begin dit jaar in bijna de helft van de gemeenten de daling van het aantal bijstandsgerechtigden is gestopt (14% van de benchmarkgemeenten) of zelfs is omgeslagen in een stijging (32% van de benchmarkgemeenten)? Kunt u uw antwoord motiveren?

Antwoord 2

Ik deel de zorgen van Divosa niet. Het definitieve macrobudget voor 2019 gaat uit van een jaarvolume van 385 duizend. Op basis van de meest recente realisatiecijfers zal het bijstandsvolume voor het gehele jaar naar verwachting juist iets lager uitvallen.

¹ Divosa, 1 oktober 2019, Budgetten gebundelde uitkeringen (BUIG) 2019 en 2020 gepubliceerd

Vraag 3 en 5

Is de indruk juist dat sinds de verschuiving van het financiële risico van de bijstand naar de gemeenten in 2004 met de invoering van de Wet Werk en Bijstand, gemeenten per saldo ruim € 1 miljard hebben moeten bijleggen en dat macro-tekorten frequenter zijn dan overschotten?

Kunt u deze ontwikkeling onderbouwen door een overzicht te geven van deze jaarlijkse tekorten en overschotten sedert 2004? Hoe is dit te verklaren?

Antwoord 3 en 5

Die indruk is niet juist. In onderstaande tabel is het macrobudget in de periode 2004–2018 vergeleken met de netto lasten van gemeenten.

Tabel 1: Budget vs. uitgaven bijstand (uitkeringslasten)

(x € mln)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Som
Macrobudget	4.478	4.401	4.049	3.793	3.688	3.675	4.056	4.083	4.956	5.658	5.736	5.624	5.692	5.890	6.216	71.996
Netto lasten	4.186	4.202	4.043	3.759	3.616	3.778	4.425	4.721	4.890	5.365	5.777	5.704	5.968	6.166	6.056	72.657
Resultaat	292	200	7	34	73	-103	-369	-638	66	293	-41	-80	-277	-276	160	-660

Hieruit blijkt dat er in die periode 8 keer sprake is geweest van een macro-overschot en 7 keer van een macro-tekort. Het totaalbeeld wordt voor een flink deel bepaald door de tekorten in de jaren 2009–2011. De tekorten in die jaren zijn veroorzaakt door het bestuursakkoord dat voor de jaren 2008–2011 gold. In dat akkoord hebben het Rijk en de gemeenten afgesproken dat het bijstandsbudget voor een periode van vier jaar werd vastgezet. Door de economische crisis steeg het aantal bijstandsuitkeringen in deze periode, maar het budget werd daarop cf. afspraken niet bijgesteld, wat heeft geleid tot tekorten.

Over de gehele periode 2004–2018 waren de netto bijstandslasten van gemeenten in totaal € 660 miljoen hoger dan het totaal van de macrobudgetten in die periode. Zonder het hierboven genoemde bestuursakkoord had dit beeld er veel positiever uitgezien.

Vraag 4 en 6

Is het waar dat sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 deze negatieve spiraal niet doorbroken is, maar dat gesaldeerd over de jaren sinds 2015 tegenover grote tekortjaren, zoals 2015, 2016 en 2017 (totaal meer dan € 600 miljoen), slechts de bescheiden overschotjaren 2018 en 2019 (totaal minder dan € 300 miljoen) staan?

Is het waar dat de overschotten in 2018 en 2019 waarschijnlijk onvoldoende zullen zijn om de honderden miljoenen die gemeenten tekort kwamen in 2015, 2016 en 2017 te compenseren? Gaat u de aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) uit 2018 volgen en de grote tekorten in de jaren 2016 en 2017 goed compenseren, en niet door een kasschuif toe te passen waardoor het een sigaar uit eigen doos blijft? Zo ja, tot welke hoogte en waarom tot die hoogte en niet volledig? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4 en 6

Uit de tabel bij vraag 3 en 5 blijkt dat er in 2015, 2016 en 2017 sprake was van tekorten op het macrobudget. Gesommeerd over de jaren gaat het om een tekort van meer dan € 600 miljoen. In 2018 was er sprake van een overschot van € 160 mln. Het jaar 2019 is nog niet afgesloten. In het voorjaar van 2020 zal de stand voor 2019 opgemaakt worden.

De macrotekorten in 2016 en 2017 zijn met name veroorzaakt door de verhoogde instroom van vergunninghouders vanaf 2015. Volgens de reguliere ramingssystematiek worden tekorten via de realisaties verwerkt in het macrobudget van het volgende jaar. Structurele afwijkingen tussen macro budget en macro realisaties zijn daarmee niet mogelijk. Indien sprake is van grote tekorten, is het voor gemeenten tijdelijk wel een grotere opgave om hun begroting rond te krijgen. Daarom hebben het Rijk en de VNG eind 2015 met het oog op de bovengemiddelde asielinstroom afgesproken dat gemeenten voor de jaren 2016 en 2017 bij SZW voorfinanciering kunnen

aanvragen.² Gemeenten hebben daar slechts beperkt gebruik van gemaakt. In 2018 heeft de ROB geadviseerd om bij de raming van het macrobudget 2018 en 2019 rekening te houden met het extra beroep op vangnet uit de jaren 2016 en 2017 die het gevolg zijn van de verhoogde asielinstroom.³ Naar aanleiding van dit ROB-advies hebben Rijk en VNG nieuwe afspraken gemaakt. Onderdeel van deze afspraken is dat de verhoogde asielinstroom in 2018 en 2019 in de ramingen wordt verwerkt. Daarnaast is er in 2018 sprake van een behoorlijk overschot op het macro budget. Daarmee is de discussie tussen Rijk en VNG over de tekorten op het macrobudget in 2026 en 2017 afgesloten.

Vraag 7

Bent u het eens dat het macrobudget jaarlijks goed moet aansluiten bij de werkelijke kosten die gemeenten maken en dat de verdeling van het budget zodanig moet zijn dat ook op gemeenteniveau de budgetten jaarlijks aansluiten bij de uitgaven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Het macrobudget moet zo goed mogelijk aansluiten bij de werkelijke bijstandsuitgaven. Het blijft echter een raming. Het macrobudget wordt aangepast voor tekorten en overschotten uit het vorige jaar. Hierdoor loopt het macrobudget in de pas met de macro realisaties. Afwijkingen tussen het macrobudget en de macro-uitgaven zullen elk jaar voorkomen. Met de VNG is afgesproken dat mochten deze erg groot zijn, dan is dat aanleiding voor een bestuurlijk gesprek tussen SZW en VNG.

Dat geldt niet voor de aansluiting tussen de budgetten en uitgaven op gemeenteniveau. Vanaf 2004 is er sprake van een objectief verdeelmodel dat de uitgaven op gemeenteniveau zo goed mogelijk inschat op basis van objectieve factoren (waaronder de kenmerken van de huishoudens en de regionale arbeidsmarkt). Gemeenten zullen tekorten, tot een bepaald eigen risico, zelf moeten compenseren. Overschotten mogen gemeenten vrij besteden.

Vraag 8

In hoeverre wijken de budgetten af van de gerealiseerde uitgaven? Kunt u een overzicht geven van de afwijkingen sedert de invoering van de Participatiewet?

Antwoord 8

Verondersteld is dat gevraagd wordt naar de afwijkingen op gemeenteniveau. Bij de jaarlijkse budgetverdeling wordt door de onderzoekers van SEO gekeken naar deze afwijkingen.⁴ Er kan sprake zijn van positieve afwijkingen (budget hoger dan uitgaven) en negatieve afwijkingen (budget lager dan uitgaven). Wanneer de afwijking negatief is, is deze gemiddeld ca. 4%. De afwijkingen worden de laatste jaren wat kleiner. Ongeveer 87% van de gemeenten wijkt met haar budget minder dan 10% (positief of negatief) af van de uitgaven. Ca. 2% van de gemeenten wijkt meer dan -10% af en ca. 11% wijkt meer dan +10% af.

Vraag 9

Hoe verklaart u de in bepaalde gevallen wel heel forse budgetfluctuaties, zoals bijvoorbeeld voor de gemeenten Rozendaal (-34%), Horst aan de Maas (-17%) en Steenbergen (-10%)? Is deze fluctuatie te verklaren door een feitelijke forse daling van het aantal bijstandsgerechtigden in deze gemeenten?

Antwoord 9

Voor twee van de drie gemeenten ligt een forse daling van de gerealiseerde uitgaven (en dus het aantal bijstandsgerechtigden) ten grondslag aan de daling van het budget.

² Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom, Rijksoverheid.nl

³ Briefadvies financieringssysteem bijstand, Raadopenbaarbestuur.nl

⁴ In de jaarlijkse rapporten van SEO wordt gekeken naar *herverdeel-effecten*, een maat voor de afwijking tussen het budget van jaar t en de gerealiseerde uitgaven in jaar t-2. Dit is in lijn met de systematiek, waarbij het budget gebaseerd is op cijfers van 2 jaar eerder.

De gemeente Rozendaal is procentueel gezien de grootste daler: het voorlopige budget 2020 ligt 32% lager dan het definitieve budget 2019. Deze daling is het gevolg van teruglopende bijstandsuitgaven in 2017 op 2018. Als gemeente met minder dan 15.000 inwoners ontvangt Rozendaal een budget op basis van haar historische uitgavenaandeel van twee jaar eerder. Voor een hele kleine gemeente als Rozendaal spelen toevallige omstandigheden daarbij een relatief grote rol: enkele personen minder in de bijstand leidt al tot een sterke procentuele daling in de uitgaven.

De gemeente Steenberghe is met ca. 25.000 inwoners een middelgrote gemeente en ontvangt deels een budget op basis van objectieve kenmerken en deels een budget op basis van historische uitgaven. De daling van het budget van 10% (t.o.v. definitief budget 2019) is, net als bij Rozendaal, nagenoeg volledig toe te schrijven aan de historische component in de verdeling.

Het (voorlopige) budget voor 2020 van de gemeente Horst aan de Maas ligt 15% lager dan het definitieve budget 2019. Dit is van alle objectief verdeelde gemeenten (met meer dan 40.000 inwoners) de grootste daling. In 2016, 2017 heeft Horst aan de Maas, ondanks het tekort op het macrobudget, ruim overgehouden op haar budgetten gebundelde uitkeringen. Over 2018 kwam de gemeenten uit op een overschot van 25%. Aan de afname van het objectieve budget voor 2020 kunnen diverse oorzaken ten grondslag liggen, waaronder kleine wijzigingen in de verdeelsystematiek en de actualisatie van objectieve kenmerken. Zonder dat we het precieze effect van elke oorzaak op het budget van Horst aan de Maas kunnen bepalen, lijken de nieuwe regionale omstandigheden, waaronder de beschikbaarheid van werk, de doorslag te geven. In de regio is de werkgelegenheid wat sterker gestegen dan landelijk en de beroepsbevolking wat harder gedaald dan landelijk. Dat geeft een gunstiger uitgangspositie voor de bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt en dat vertaalt zich in een lager budget.

Vraag 10

Bent u bekend met het feit dat bijvoorbeeld de gemeente Emmen, een dag voor het vaststellen van de begroting voor 2020, moest horen dat het BUIG-budget totaal onverwacht met € 2,8 miljoen naar beneden is bijgesteld? Bent u het eens dat dit het voor Emmen en gemeenten die vergelijkbare ervaringen hebben, wel heel lastig kan maken om tijdig, zorgvuldig en passend beleid te voeren ten aanzien van de bijstand? Kunt u uw antwoord motiveren?

Antwoord 10

Ja.⁵ Ik kan me voorstellen dat het voor de gemeente Emmen een opgave zal zijn om tot een sluitende begroting te komen. Om in het belang van gemeenten zo goed mogelijk aan te sluiten bij de meest recente CPB-cijfers kunnen de budgetten niet eerder dan eind september bekend gemaakt worden. Het is daarbij niet ongebruikelijk dat budgetaandelen van jaar-op-jaar schommelen. Dit kan samenhangen met wijzigingen in de actuele arbeidsmarktsituatie. Het is daarom raadzaam om bij het opstellen van de gemeentelijke begroting te anticiperen op schommelingen in het budgetaandeel, zodat het treffen van noodmaatregelen kan worden voorkomen. Over 2018 heeft Emmen een overschot van 3% gerealiseerd. Indien de gemeente Emmen in 2020 met een groot tekort te maken krijgt, dan kan de gemeente een beroep op de vangnetregeling doen.

Vraag 11

Bent u het eens dat de aanname dat alle afwijkingen van het model in de praktijk te verklaren zijn door lokale beleidskeuzes, niet correct is als blijkt dat lokale keuzes (beleid en uitvoering) de afwijking niet verklaren? Moet dit risico dan wel voor rekening van de gemeenten komen, of dient daarentegen het Rijk dan verantwoordelijkheid te zijn voor deze tekorten?⁶

⁵ Zie verder het antwoord van de Staatssecretaris van SZW op vragen van de leden van Dijk en Nijboer (PvdA) over de onaangekondigde korting van 3 miljoen op de begroting van Emmen

⁶ Zie bijvoorbeeld de situatie van het samenwerkingsverband Drechtsteden, waar bij gelijk beleid en uitvoering, er grote afwijkingen zijn tussen budget en budgetresultaat.

Antwoord 11

Het verdeelmodel maakt op basis van objectieve factoren voor elke gemeente een *zo goed mogelijke* inschatting van de te verwachten bijstandsuitgaven. U wijst in uw voetnoot op de situatie van Drechtsteden. In dit samenwerkingsverband hebben gemeenten een verschillende financiële uitgangspositie, terwijl ze dezelfde lokale beleidskeuzes maken. Echter, ook bij identiek beleid (en uitvoering) kunnen onderlinge verschillen optreden. De samenstelling van de bijstandspopulatie kan tussen gemeenten immers verschillen, waardoor de effectiviteit van gericht beleid ook kan verschillen binnen een samenwerkingsverband.

Om het risico op grote tekorten van gemeenten te beperken, is er voor de bijstandsmiddelen een vangnetregeling van kracht, waarop aanspraak bestaat bij tekorten van meer dan 7,5%.

Vraag 12

Constaterende dat uit een inventarisatie naar aanleiding van het bericht uit Emmen blijkt dat het voornamelijk gemeenten in het oosten zijn die moeten inleveren, deelt u de zorg dat budgetten verschuiven van oost naar west door aanpassingen van het verdeelmodel en niet omdat gemeenten ander beleid voeren? In hoeverre is dit model dan nog betrouwbaar? Kunt u uw antwoord motiveren?

Antwoord 12

Wanneer de budgetmutaties van alle gemeenten in Nederland op een kaart worden weergegeven, valt op dat er relatief veel gemeenten in het oosten minder budget krijgen en in het westen relatief veel gemeenten meer. Hetzelfde patroon viel bij de vorige budgetverdeling van oktober 2018 waar te nemen. Dit was voor mij aanleiding om dit patroon nader te onderzoeken. Uit de analyse is gebleken dat dit patroon samenhang vertoonde met de ontwikkeling van de regionale kenmerken, zoals de beschikbaarheid van werk. Oftewel, in veel regio's in het oosten heeft de arbeidsmarktsituatie (beschikbare banen in verhouding tot het aantal mensen dat om die banen concurreert) zich relatief gunstig ontwikkeld ten opzichte van de rest van het land. Dat vertaalt zich in een lagere kans op bijstand en dus in lagere budgetten. Overigens is de beschikbaarheid van werk in het oosten gemiddeld lager dan in het westen. Dit heeft een positief effect op de budgetten, maar dit effect is recent dus wat kleiner geworden.

Vraag 13

Klopt het dat gemeentelijke tekorten, ondanks de bestaande vangnetregeling nog steeds aanzienlijk kunnen oplopen, en dat er gemeenten zijn die sinds de invoering van de Participatiewet nog nooit een overschot hebben gehad en dat er gemeenten zijn die nog nooit een tekort hebben gehad? Is het waar dat «structurele tekortgemeenten» ondanks een soms snelle daling van het bijstandsbestand, in feite nooit een overschot kunnen bereiken? Hoe verklaart u dit?

Antwoord 13

De vangnetregeling compenseert gemeenten voor grote tekorten, waardoor gemeenten nooit meer dan 10% tekort kunnen komen op hun budget. Het klopt dat er gemeenten zijn die sinds 2015 nog nooit een overschot hebben gehad en gemeenten die nog nooit een tekort hebben gehad. Maar ook gemeenten die jarenlang een tekort hadden, kunnen een overschot bereiken. Voorbeelden daarvan zijn Horst aan de Maas en Venlo. Dit is geen eenvoudige opgave, maar een proces van meerdere jaren. Ik steun de initiatieven van Divosa om gemeenten in vergelijkbare situaties met elkaar in gesprek te laten gaan om van elkaar te leren hoe ze deze beweging tot stand kunnen brengen.

Vraag 14

Bent u het eens dat de huidige complexe verdeelsystematiek het voor gemeentebesturen die hun begroting voor het volgende jaar in de zomer opstellen, heel lastig kan maken adequaat te handelen, bijvoorbeeld doordat gemeentebegrotingen voor het volgend jaar op het laatste moment nog moeten worden bijgesteld, omdat de voorlopige BUIG-budgetten pas in

oktober bekend worden gemaakt, en altijd een verrassing zijn voor gemeenten? Wat gaat u hieraan doen?

Antwoord 14

Het is van belang dat de verdeling voor de Gebundelde Uitkering gebaseerd is op cijfers die zo actueel mogelijk zijn, zodat de budgetten zo goed mogelijk aansluiten bij de actuele opgave van gemeenten. Dat is ook zo afgesproken met de VNG. Omdat de benodigde CPB-cijfers voor de budgetberekening in de periode augustus-september beschikbaar komen, kunnen de budgetten niet eerder bekend worden gemaakt.

Vraag 15

Bent u het eens dat de huidige financieringsstructuur van de Participatiewet nog steeds vele nadelen kent en dat de financiering van de bijstandsuitkeringen, de gebundelde uitkering, nog steeds te veel een jaarlijks terugkerend probleem is, waarbij macrobudgetten niet goed aansluiten, de verdeling over gemeenten onvoldoende passend is bij de feitelijke uitgaven en de budgetten nog steeds aanzienlijk kunnen fluctueren?

Antwoord 15

Nee, daar ben ik het niet mee eens. Voor de financieringsstructuur van de bijstandsuitkeringen geldt dat bij de totstandkoming van de huidige inrichting (macrobudget, objectief verdeelmodel en vangnet) het Ministerie van SZW – in overleg met gemeenten en onafhankelijke experts en adviseurs zoals de ROB – de opties zorgvuldig tegen elkaar heeft afgewogen. Inherent aan het systeem is dat er tekorten en overschotten op het macrobudget zullen zijn en dat budgetten kunnen fluctueren. Het ROB heeft deze systematiek onderschreven.⁷ Het huidige verdeelmodel, dat met ingang van 2019 zoveel mogelijk stabiel zal blijven, is positief beoordeeld door de ROB.⁸

Vraag 16

Deelt u de conclusie dat het juist de meest kwetsbare mensen zijn, met de meest grote of een preciaire afstand tot de arbeidsmarkt, die in de bijstand terecht komen en dat dus in principe alles op alles gezet moet worden om hen vanuit de bijstand naar werk te begeleiden? Kunt u uw antwoord motiveren?

Antwoord 16

Ja, in de bijstand zijn de meest kwetsbare mensen van de samenleving oververtegenwoordigd. Ook deze mensen verdienen het om volwaardig mee te doen in onze samenleving, ook met zo regulier mogelijk werk. Dat is een belangrijke verantwoordelijkheid die gemeenten hebben.

Vraag 17

Is het waar dat gemeenten sinds 2010 te maken hebben met een opeenvolging van bezuinigingen op het gebied van re-integratie, participatie en bijstand? Klopt het dat het flexibel re-integratiebudget verlaagd is van € 1,5 miljard in 2009 naar € 1,2 miljard in 2014 en dat sinds de invoering van de Participatiewet het budget voor re-integratie geslonken is tot een kleine € 600 miljoen in 2019?

Antwoord 17

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de re-integratiebudgetten voor de klassieke en nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Bezuinigingen op het re-integratiebudget voor de klassieke doelgroep lopen door t/m 2018. Bij aanvang van de Participatiewet is een jaarlijks oplopend re-integratiebudget beschikbaar gesteld voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Deze doelgroep kon voorheen een beroep doen op de Wajong en/of de Wsw. Vanaf 2015 is geen instroom meer mogelijk in de Wajong werkregeling en de Wsw.

⁷ Briefadvies financieringssysteem bijstand, Raadopenbaarbestuur.nl

⁸ Briefadvies Verdeel inkomensdeel Participatiewet 2019, Raadopenbaarbestuur.nl

Tabel 2: Re-integratiebudgetten Participatiewet (t/m 2014: WWB)

(x € mln)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	struct
Klassieke doelgroep	1.529	1.429	1.336	993	734	636	595	559	523	511	526	524
Nieuwe doelgroep							14	46	90	123	146	547
Totaal	1.529	1.429	1.336	993	734	636	609	605	613	634	672	1.071

Vraag 18

Deelt u de mening dat juist de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt hierdoor het hardst getroffen worden en zijn, omdat gemeenten onder andere vanwege de hierboven gememoreerde tekorten op de BUIG noodgedwongen vooral hebben moeten kiezen voor het vooral ondersteunen van mensen met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt?

Antwoord 18

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van alle mensen die vallen onder de Participatiewet. Gemeenten bepalen hoe die ondersteuning er op basis van de persoonlijke omstandigheden uit moet zien. Uit de re-integratiestatistieken blijkt dat gemeenten re-integratie ook inzetten voor mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, o.a. door loonkosten-subsidies en beschut werk. Dat is ook financieel aantrekkelijk, als daarmee een langdurig beroep op de bijstand wordt vermeden.

Vraag 19

Is het waar dat de ontwikkeling van de middelen voor re-integratie, onder meer via de algemene uitkering, de omvang van het budget voor rijksuitgaven volgt en dat, omdat het accres in de laatste jaren lager uitvalt, gemeenten per saldo te maken hebben met een extra achteruitgang van deze middelen? Betreurt u deze ontwikkeling ook, omdat deze juist mensen treft die ondersteuning het hardst nodig hebben?

Antwoord 19

De middelen voor re-integratie maken vanaf 2019 onderdeel uit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het budget beweegt daardoor vanaf 2020 mee met de ontwikkeling van de rijksuitgaven (accres). De verwachte accessen voor de periode 2020 tot en met 2024 zijn positief, ondanks eerdere negatieve bijstellingen. Voor 2020 bedraagt het accres bijvoorbeeld ruim € 1,2 miljard, voor latere jaren ligt het accres ook rond de € 0,9 miljard (stand septembercirculaire 2019). Voor 2019 is het budget voor re-integratie nog naar boven bijgesteld via de reguliere loon- en prijsindexatie.

Vraag 20 en 21

Is het waar dat de doelgroep van de Participatiewet groeit als gevolg van instroombeperkingen van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong, en dat het re-integratiebudget voor bijstandsgerechtigden, thans gemiddeld € 1.500 per bijstandsgerechtigde per jaar, hierdoor verder onder druk komt te staan? Welke maatregelen gaat u nemen om deze druk weg te nemen?

Bent u het eens dat voornoemd bedrag volstrekt onvoldoende is om alle bijstandsgerechtigden de kans te geven toe te treden tot de arbeidsmarkt?

Antwoord 20 en 21

Voor de re-integratie van de nieuwe doelgroep zijn voor gemeenten nieuwe middelen beschikbaar gesteld, zie de tabel in het antwoord op vraag 17. Deze middelen groeien jaarlijks mee met de verwachte groei van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet. Deze middelen komen beschikbaar voor de re-integratie van mensen die niet meer de Wajong en de Wsw kunnen instromen. Zoals ik in mijn brief over de uitvoering van motie Raemakers c.s. heb geschreven, is het van belang dat gemeenten iedereen een passend aanbod doen.⁹

De VNG heeft haar zorgen geuit over de omvang van de financiële middelen voor re-integratie. Ik neem deze zorgen serieus. Ik wil de discussie over de

⁹ Kamerstuk 34 352, K, Brief Uitvoering motie Raemakers c.s. over meedoen in de bijstand, 21 november 2019

middelen graag goed geïnformeerd en integraal voeren. Daarom wordt er op dit moment onderzoek uitgevoerd naar de kosten van re-integratie van de nieuwe doelgroep. Dit onderzoek komt eind dit jaar beschikbaar. Begin volgend jaar komt de laatste Thermometer Wsw beschikbaar over hoe de kostenontwikkeling in de sw-sector zich verhoudt tot de beschikbare middelen. Ook bij de uitwerking van de motie Raemakers c.s. komt de financiële kant aan de orde. Daarbij is relevant dat re-integratie veel kan opleveren. Ook in financieel opzicht; niet alleen bespaarde uitkeringen, maar ook kostenbesparingen op ander terrein, bijvoorbeeld bij de wmo, jeugdzorg, justitie en in de gezondheidszorg. Op basis van de beschikbare informatie voer ik het gesprek met de VNG.

Vraag 22

Bent u eens dat het beter ware juist anticyclisch te investeren in re-integratievoorzieningen? Zou het niet beter zijn in goede tijden een fonds te vullen voor slechte tijden of een vast en afdoende bedrag per uitkeringsgerechtigde ter beschikking te stellen? Bent u bereid zich daarvoor in te gaan zetten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 22

Ik heb op 5 juli jl. samen met de Minister van SZW een brief over arbeidsmarktbeleid in crisistijd aan de Kamer gestuurd. In deze brief worden een aantal beleidsopties uitgewerkt, die de negatieve gevolgen van een mogelijke economische crisis op de arbeidsmarkt kunnen beperken.¹⁰ Eén daarvan is het op peil houden van de persoonlijke dienstverlening van gemeenten, door in de budgetten voor re-integratie rekening te houden met de omvang van de doelgroep die valt onder de Participatiewet. Daarmee kan worden voorkomen dat gemeenten bezuinigen op de activering en begeleiding van bijstandsgerechtigden. Deze beleidsoptie kan bij een eventuele economische crisis op tafel komen.

Vraag 23

Bent u bekend met het rapport «Aantallen en financiën Participatiewet» dat door Berenschot in opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch, Divosa en Cedris is opgesteld? Hoe beoordeelt u dit rapport?¹¹

Antwoord 23

Ja, ik heb in de Kamerbrief van 23 mei 2019 over de stand van zaken beschut werk een uitgebreide reactie gegeven op dit rapport.¹² Ik beschouw dit rapport als goede input voor het in het antwoord op vraag 20 en 21 genoemde overleg dat ik met de VNG voer over de financiële middelen voor re-integratie.

Vraag 24

Constaterende dat de uitgaven van gemeenten en sociale werkvoorziening hoger zijn dan de beschikbare budgetten door de bezuinigingen op de Wsw en dat in de thermometer Wsw is vastgesteld dat gemeenten en sociale werkvoorziening (SW)-bedrijven niet in staat zullen zijn om de zogenaamde efficiencykorting op te vangen, hoe gaat u ervoor zorgen dat de gemeenten wel kunnen beschikken over voldoende middelen?¹³

Antwoord 24

In de brief over de thermometer Wsw van juni 2018 heb ik gesteld dat de in het IBP gemaakte afspraken soelaas bieden voor de financiële problematiek met betrekking tot de Wsw.¹⁴ Begin volgend jaar verschijnt een nieuwe meting van de thermometer Wsw. Zoals in het antwoord op vraag 20 en 21 is aangegeven vormt deze rapportage input voor het gesprek met de VNG over de financiële middelen voor re-integratie.

¹⁰ Kamerbrief Arbeidsmarktbeleid in crisistijd, 5 juli 2019, Rijksoverheid.nl

¹¹ Berenschot, 26 november 2018, Aantallen en financiën Participatiewet

¹² Kamerstuk 29 817, nr. 154, Brief Stand van zaken Beschut Werk, 23 mei 2019

¹³ Kamerstuk 29 817, nr. 146

¹⁴ Kamerstuk 29 817, nr. 146, Brief Rapportage Thermometer Wsw en toezegging gedwongen opname ggz-instelling en algemene bijstand, 15 juni 2018

Vraag 25

Is het waar dat in de praktijk mensen die slechts een in duur beperkt recht op Werkloosheidswet (WW)-uitkering hebben, niet of nauwelijks door UWV begeleid worden om terug te keren naar de arbeidsmarkt en daardoor doorstromen naar de bijstand, waardoor hun afstand tot de arbeidsmarkt nog groter wordt en kosten voor begeleiding op het bord van de gemeenten terecht komen? Ziet u mogelijkheden om dit knelpunt aan te pakken of hierover met UWV en gemeenten in gesprek te gaan?

Antwoord 25

De persoonlijke WW-dienstverlening van UWV wordt gericht ingezet voor de mensen die dit het meest nodig hebben. Mensen met een sterke arbeidsmarktpositie worden niet automatisch uitgenodigd voor een gesprek bij UWV. Leidend voor de bepaling van de arbeidsmarktpositie van een individu zijn de uitkomsten van de Werkverkenner, een diagnose- en profileringsinstrument dat een inschatting geeft van de kansen van een individu om binnen een jaar weer volledig aan het werk te komen. Een directe relatie tussen de uitkeringsduur en begeleiding is er niet. Wel is het zo dat jongeren, die vanwege hun arbeidsverleden nog niet voor de maximale duur WW-recht hebben opgebouwd, een relatief sterke arbeidsmarktpositie hebben. Deze groep krijgt daarom op basis van hun leeftijd, niet op basis van opgebouwd WW-recht, minder vaak dienstverlening aangeboden.

In 2017 ontving 4,6% van de personen die dat jaar de WW uitstroonden, vervolgens een bijstandsuitkering. Vanuit de instroom in de bijstand gezien is er sprake van ca. 11% doorstroom vanuit de WW.¹⁵ Gemeenten kunnen afspraken maken met het UWV over de dienstverlening aan het einde van de WW-periode.

Vraag 26

Deelt u de mening dat de middelen voor het minimabeleid, opgenomen in de algemene uitkering, krap of onvoldoende zijn om stijgende kosten te dekken voor armoedebeleid, waaronder met name bewindvoering, schuldhulpverlening, bijstand voor levensonderhoud jongeren en de huisvesting van statushouders? Bent u bereid de toereikendheid van de middelen voor armoede en schulden grondig tegen het licht te houden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 26

Op dit moment werken de fondsbeheerders – de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën – aan een herijking van de verdeling van het gemeentefonds. De middelen voor minimabeleid lopen hierin mee. De herijking beoogt de verdeling te actualiseren, zodat deze op het niveau van de clusters (de indeling naar beleidsterreinen die in het gemeentefonds wordt gehanteerd) weer aansluit bij de kosten van gemeenten. De onderzoeken worden begin 2020 afgerond, waarna de fondsbeheerders de VNG en de ROB om advies zullen vragen. Na weging van deze adviezen zullen de fondsbeheerders uw Kamer in het voorjaar van 2020 een definitief voorstel toesturen.

Vraag 27 en 28

Deelt u de mening dat de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de Participatiewet stelselmatig te laag worden ingeschat en de opbrengsten van maatregelen te hoog?

Vindt u, bovenstaande vragen overziende, dat de financieringsstructuur van de Participatiewet, verondersteld als benadering van de werkelijkheid, naar behoren functioneert? Op welke punten schiet de financieringsstructuur thans nog tekort?

Antwoord 27 en 28

Ik deel niet de opvatting dat de kosten voor de uitvoering van de Participatiewet stelselmatig te laag worden ingeschat en de opbrengsten te hoog. Aan de berekening van de middelen gaat een zorgvuldig proces vooraf. In dat proces is ook ruimte voor de VNG om haar opvattingen kenbaar te maken.

¹⁵ UWV, Van WW naar bijstand, mei 2019

Met name bij de re-integratiemiddelen hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid om de middelen op basis van op gemeentelijk niveau gemaakte keuzes in te zetten.

Zoals ik in het antwoord op vraag 20 en 21 heb aangegeven wil ik de discussie over de financiële kaders van de P-wet goed geïnformeerd kunnen voeren. Daarom laat ik op dit moment ook een onderzoek uitvoeren onder gemeenten naar de feitelijke kosten die gemaakt worden bij het aan het werk helpen van de nieuwe doelgroep onder de Participatiewet. Het onderzoek wordt op dit moment uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot en zal naar verwachting begin volgend jaar gereed zijn. Bij de invoering van de Participatiewet zijn middelen beschikbaar gesteld voor de nieuwe doelgroep, waaronder voor beschut werk. Deze middelen kennen een langjarige groei, in lijn met de oploop van de geraamde aantallen.

Bij het voeren van de discussie met de VNG is het van belang om de middelen in het sociaal domein, waaronder ook de middelen voor de uitvoering van de Wsw en beschut werk, integraal te bezien. Deze zijn immers ontschot en voor gemeenten vrij besteedbaar.

Vraag 29

Bent u het eens dat het hoog tijd is om een eerlijk gesprek te gaan voeren over wat een echt afdoende en redelijke manier van financieren is? Kunt u uw antwoord motiveren?

Antwoord 29

Vanaf de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten aandacht gevraagd voor het financieel kader. Zoals ik in de reactie op de eindevaluatie van de Participatiewet heb aangegeven, vind ik dit een belangrijk signaal en neem dit ook serieus. De financiële middelen zijn voortdurend onderwerp van gesprek op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Zoals ik hierboven heb aangegeven ben ik altijd bereid om een gesprek te voeren over een afdoende en redelijke manier van financieren van de taken die voortvloeien uit de Participatiewet en of de financieringssystematiek bijdraagt aan het realiseren van de doelen van die wet. Het in 2015 ingevoerde nieuwe verdeelmodel voor de Gebundelde Uitkering is dankzij het constructieve gesprek met gemeenten in de afgelopen jaren verder verbeterd. Inmiddels is dit verdeelmodel zo goed als uitontwikkeld. Er vindt onderzoek plaats naar de kosten van re-integratie van de nieuwe doelgroep en naar de kosten voor de uitvoering van de Wsw. Daarnaast wordt de verdeling van een groot deel van de middelen voor participatie in het gemeentefonds momenteel tegen het licht gehouden. Naar verwachting leidt dit komend voorjaar tot voorstellen voor een nieuwe verdeling (zie ook het antwoord op vraag 26). Ook kijk ik in het kader van het breed offensief of een andere financieringssystematiek van loonkostensubsidies bijdraagt aan het bevorderen van de inzet van dit belangrijke instrument.