

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

2522

Vragen van het lid **Renkema** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *ontwikkelingen op het dossier BUIG, bekostiging bijstandsuitkeringen en uitspraak Centrale Raad van Beroep* (ingezonden 28 februari 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Ark** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 17 april 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2233.

Vraag 1

Wat vindt u ervan dat zowel de gemeente Utrecht, als de gemeente Den Haag opnieuw naar de rechter stappen, omdat u geen compensatie biedt voor de schade die deze gemeenten hebben geleden als gevolg van de verdeling van de bijstandsbudgetten in 2015 en verder? Kunt u uitleggen waarom u de eerdere rechterlijke uitspraak hierover naast u neerlegt?

Antwoord 1

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft mij in zijn uitspraken van 1 juli 2019 opgedragen voor een viertal gemeenten een nieuw besluit te nemen over het bijstandsbudget over het jaar 2015. Na zorgvuldige bestudering van de uitspraken van de CRvB is SZW in overleg getreden met de gemeenten Den Haag, Utrecht, Amersfoort en Den Bosch. Daarbij heeft elke gemeente de gelegenheid gekregen gemotiveerd haar eigen schatting te geven van het budget waar de gemeente recht op denkt te hebben. Mijn ministerie heeft daar zijn eigen schattingen naast gezet en de gemeenten de gelegenheid geboden hier hun visie op te geven. Belangrijk uitgangspunt in de schattingen van SZW is dat de modelspecificatie voor de bijstandsbudgetten in 2017 (model 2017) als basis voor de nieuwe berekeningen kan worden gebruikt. Immers, vanaf 2017 zijn de twee belangrijkste knelpunten die de CRvB constateert, het gebruik van enquêtegegevens en het ontbreken van een indicator voor «centrumfunctie», opgelost. Sinds 2017 wordt gebruik gemaakt van integrale gegevens op huishoudniveau en wordt extra rekening gehouden met problematiek in centrumgemeenten.

De gemeente Den Bosch kwam met een gelijk uitgangspunt om model 2017 als basis voor nieuwe berekeningen te gebruiken. De andere gemeenten hadden liever het oude model 2014 gebruikt, dat voor invoering van het nieuwe model in 2015 bestond, of het nieuwe verdeelmodel, maar dan voor een recenter jaar, zoals 2019. Na overleg met de vier gemeenten heb ik nog kleine aanpassingsvoorstellen van de gemeente Den Bosch overgenomen in

de berekening van nieuwe budgetten voor 2015. Daarna ben ik overgegaan tot het nemen van de nieuwe besluiten, waarbij ik voor alle betrokken gemeenten heb vastgehouden aan model 2017 als uitgangspunt voor de berekeningen, aangezien 2017 het eerste jaar is na 2015 waarin de knelpunten uit de CRvB-uitspraken zijn opgelost. Daarmee heb ik naar mijn oordeel op eenduidige, uniforme wijze invulling gegeven aan de uitspraak van de CRvB. De gemeenten Den Bosch en Amersfoort kunnen zich vinden in de nieuwe vastgestelde budgetten. De gemeente Utrecht ontving weliswaar een iets hoger budget dan op basis van verdeelmodel 2015 was toegekend, maar dit was lager dan waarop de gemeente had gerekend. De gemeente Den Haag gaat er niet op vooruit na herberekening van het budget. Ik begrijp dat de gemeenten Utrecht en Den Haag teleurgesteld zijn in de uitkomsten. Deze gemeenten hebben besloten om opnieuw naar de rechter te stappen. Het is daarmee aan de CRvB om het uiteindelijke oordeel te geven in deze zaken.

Vraag 2

Klopt het dat er ook over arbitrage gesproken is, maar dat u hier niet op ingegaan bent? Waarom heeft u ervoor gekozen om hier niet op in te gaan en daarmee de voorkeur te geven aan een juridische procedure boven overleg met de gemeenten?

Antwoord 2

De gemeenten Den Haag en Utrecht hebben de optie van arbitrage genoemd. Ik heb echter gekozen voor een werkwijze waarbij SZW zo goed mogelijk recht heeft gedaan aan de uitspraken van de CRvB. We hebben actief gevraagd naar de visie en argumenten van de vier betrokken gemeenten en hebben deze argumenten ook meegenomen in onze afwegingen om te komen tot nieuwe besluiten. Voor de gemeenten die zich daar niet in kunnen vinden staat een nieuwe gang naar de CRvB open.

Vraag 3

Welke gemeenten hebben er, net zoals Amersfoort, Utrecht, Den Haag en Den Bosch, in de afgelopen vijf jaar nog meer bezwaar aangetekend tegen besluiten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over bijstandsbudgetten? Kunt u een overzicht maken vanaf 2015 tot nu toe met alle bezwaar- en beroepsprocedures als het gaat om het voorlopige budget, het definitieve budget of de vangnetuitkering?

Antwoord 3

In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle bezwaar- en beroepsprocedures vanaf 2015 tot en met 2020.¹

Vraag 4 en 5

Welke gemeenten zijn op dit moment «pechgemeenten» die dus zelf geld moeten bijleggen en hoe groot zijn dan de tekorten in die gemeenten? Kunt u in een overzicht weergeven hoeveel er per jaar aan tekort door gemeenten in totaal is geleden?

Welke gemeenten zijn de «voordeelgemeenten» die dus het overschot op het bijstandsbudget mogen behouden en hoe groot zijn die overschotten dan? Kunt u in een overzicht weergeven hoeveel er per jaar aan overschot door gemeenten is gerealiseerd?

Antwoord 4 en 5

In bijlage 2 vindt u een complete lijst van gemeenten met hun budget, uitgaven en tekort/overschot over de jaren 2017, 2018 en 2019.² Hieronder vindt u een overzichtstabel van het aantal gemeenten in een tekort- of overschotsituatie over 2019. De meeste gemeenten (65%) hebben in 2019 een overschot op het bijstandsbudget. Er zijn 90 gemeenten (25%) met een tekort van minder dan 7,5%. 37 gemeenten (10%) hebben een tekort van meer dan 7,5% en komen – indien ze aan de aanvullende voorwaarden voldoen – in aanmerking voor een vangnetuitkering over 2019.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Als alle tekorten op de bijstandsuitkeringen bij elkaar worden opgeteld komen we uit op een totaal van € 153 miljoen. De totale overschotten komen uit op € 203 miljoen.³

Stand per:	Gemeentegrootte			
	Nederland	Klein	Middelgroot	Groot
9-3-2020				
Ontvangen formulieren BvdU 2019	355 (100%)	46 (13%)	180 (51%)	129 (36%)
Tekort en overschot naar categorie:				
Tekort >7,5%	37 (10%)	2 (1%)	21 (6%)	14 (4%)
Tekort 0-7,5%	90 (25%)	14 (4%)	37 (10%)	39 (11%)
Overschot 0-7,5%	137 (39%)	14 (4%)	77 (22%)	46 (13%)
Overschot >7,5%	91 (26%)	16 (5%)	45 (13%)	30 (8%)

Vraag 6 en 7

Welke mogelijkheden ziet u voor een verbetering van de verdeling van de middelen tussen pechgemeenten en voordeelgemeenten?

Kunt u uitleggen waarom het in het huidige stelsel mogelijk is dat gemeenten onbeperkt voordeel kunnen halen uit het budget Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG-budget), en dat dit budget vrij besteedbaar is, en dus ook aan andere doelen dan kwetsbare mensen kan worden besteed?

Antwoord 6 en 7

De termen «pechgemeenten» en «voordeelgemeenten» wekken ten onrechte de suggestie dat gemeenten geen invloed hebben op hun financiële situatie rondom de «BUIG». Vanaf 2004 zijn gemeenten volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de bijstand. Op grond van artikel 69, tweede lid, van de Participatiewet wordt het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkering aan gemeenten (het macrobudget) bij wet vastgesteld, waarbij het uitgangspunt is dat dit bedrag toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten tezamen. SZW is verantwoordelijk voor de verdeling van het macrobudget over de gemeenten. Daarbij maken we gebruik van een objectief verdeelmodel, dat de noodzakelijke bijstandsuitgaven op gemeenteniveau zo goed mogelijk inschat op basis van een uitgebreide set van factoren, zoals kenmerken van huishoudens en de lokale arbeidsmarktsituatie. Het budget dat met behulp van het model wordt geraamd is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan het bedrag dat feitelijk door een gemeente wordt uitgegeven. Het systeem van objectieve budgettering is bedoeld om gemeenten te stimuleren via beleid en uitvoering de bijstandsuitgaven zo goed mogelijk in de hand te houden. Geeft een gemeente minder uit dan je op basis van het model zou verwachten, dan mag de gemeente het overschot houden. Geeft een gemeente meer uit, dan zal de gemeente het tekort, tot een bepaald eigen risico, uit eigen middelen moeten dekken. Overigens worden alleen gemeenten met meer dan 40.000 inwoners volledig objectief verdeeld. Kleinere gemeenten worden (deels) verdeeld op basis van de historische uitgaven in die gemeenten.

Overschotten kunnen gemeenten onbeperkt en vrij besteden aan andere doelen. Dit sluit aan bij de beleidsvrijheid die gemeenten hebben voor de middelen die ze via de algemene uitkering van het Gemeentefonds ontvangen. Ik hecht eraan daarbij aan te geven dat gemeenten zijn gebonden aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van het betalen van bijstandsuitkeringen. Het objectieve verdeelmodel is gebaseerd op deze wettelijke verplichtingen. Gemeenten die in staat zijn gebleken om minder aan bijstandsuitkeringen uit te geven dan het aan hen verstrekte budget, hebben mijns inziens laten zien binnen de wettelijke randvoorwaarden effectiever te zijn in het verhogen van de uitstroom of beperken van de instroom dan de gemiddelde gemeente in Nederland. Omgekeerd zullen gemeenten met tekorten worden gestimuleerd om de effectiviteit van beleid en uitvoering te verhogen. Binnen de huidige verdeelsystematiek is een bepaalde mate van solidariteit ingebouwd.

³ Alle cijfers in de tabel en in de bijlagen zijn gebaseerd op budgetten Gebundelde Uitkering en netto uitgaven (bestedingen minus baten). Cijfers over 2019 zijn op basis van Beeld van de Uitvoering (BvdU). Deze cijfers kunnen nog licht wijzigen. Door afronding tellen de percentages niet automatisch op tot de rij- en kolomtotalen.

Gemeenten die te maken hebben met grote tekorten (in 2019 >7,5%) komen in aanmerking voor een vangnetuitkering (mits er ook aan de aanvullende voorwaarden is voldaan). Deze vangnetuitkeringen worden met twee jaar vertraging uit het macrobudget gefinancierd, waardoor de lasten ervan over alle gemeenten worden verdeeld.

Vraag 8

Bent u ervan op de hoogte dat in de uitspraak van juli 2019 de Centrale Raad van Beroep (CRvB) aangeeft dat het Ministerie van SZW ook onderzoek had moeten doen naar de gevolgen van de uitkomst van het verdeelmodel, omdat de onevenredigheid van de uitkomsten van het verdeelmodel volgens de CRvB aan de voorkant al door het Ministerie van SZW onderzocht zouden moeten zijn? Op welke manier heeft u, gezien de uitkomst van deze procedure waarbij het ministerie in het ongelijk gesteld is, dit onderzoek nu vormgegeven?

Antwoord 8

Ik ken de inhoud van de uitspraken van de CRvB. Er is aan de voorkant uitvoerig onderzoek gedaan naar zowel de opzet als de uitkomsten van het verdeelmodel. In de aanloop naar de invoering van het nieuwe verdeelmodel in 2015 zijn diverse experts en een begeleidingscommissie bestaande uit o.a. VNG, Divosa, de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv, opgegaan in de Raad voor Openbaar Bestuur), individuele gemeenten en de Ministeries van Financiën en BZK betrokken geweest. De experts en de Rfv hebben geadviseerd het gekozen verdeelmodel in te voeren. Later is door de Rfv geconstateerd dat er in de verdeling voor 2015 en 2016 knelpunten zaten, die voor het jaar 2017 opgelost zouden moeten worden. De CRvB heeft de constatering van de Rfv ook betrokken in zijn uitspraak van juli 2019 over de bijstandsbudgetten in 2015.

In de jaren daarna heeft SZW, mede op advies van de Rfv, gewerkt aan doorontwikkeling van het verdeelmodel. Daarbij zijn wederom experts en een begeleidingscommissie nauw betrokken geweest. Met name in 2017 is een grote stap gezet in het nieuwe verdeelmodel, waarbij de knelpunten die de CRvB voor de jaren 2015 (en eigenlijk ook 2016) constateert zijn weggewerkt. Het oordeel van de Rfv over model 2017 is dan ook positief. In 2017 hebben SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten onderzoek gedaan naar de uitschieters van het verdeelmodel en hoe plausibel die zijn.⁴ Dit onderzoek toont de relatie aan tussen specifiek beleid en uitvoering enerzijds en tekorten en overschotten anderzijds.

Het uitgangspunt van de verdeelsystematiek is om de budgetten zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de noodzakelijke uitgaven van gemeenten. SZW laat de berekening van de objectieve budgetten uitvoeren door SEO Economisch Onderzoek en Atlas voor gemeenten. Deze berekening komt zeer zorgvuldig tot stand, waarbij alle afzonderlijke stappen door meerdere onderzoekers en door medewerkers van het ministerie worden gecontroleerd. De uitkomsten van de verdeling worden aan diverse toetsen onderworpen.

Vraag 9

Wat legitimeerde het gebruik van een alternatief verdeelmodel (model 2017) als model om een nieuw besluit over het jaar 2015 op te baseren?

Antwoord 9

Zoals ik in mijn antwoord op vraag 1 heb aangegeven, heb ik de berekening van de nieuwe budgetten gebaseerd op model 2017, omdat dit het eerste jaar is na 2015 waarin rekening is gehouden met de centrumfunctie en bovendien gebruik wordt gemaakt van integrale gegevens. Daarmee wordt naar mijn oordeel recht gedaan aan de uitspraak van de CRvB, waarin immers is overwogen dat met name het ontbreken van die factoren in de verdeling voor 2015 leidde tot een onevenredige benadeling van de vier gemeenten.

Vraag 10

Op welke manier gaat u de onderzoeksplicht als bedoeld in bovenstaande vraag in de toekomst vormgeven?

⁴ Atlas voor gemeenten, 2017, Van budget naar besteding

Antwoord 10

De uitspraak van de CRvB heeft betrekking op de bijstandsbudgetten in 2015 van vier gemeenten. Bij de invoering van het nieuwe verdeelmodel in 2015 is sprake geweest van relatief grote herverdeeleffecten, ook met de toepassing van de overgangsregeling. In de jaren daarna zijn de herverdeeleffecten elk jaar minder geworden. Inmiddels is het verdeelmodel uitontwikkeld. Ik blijf wel in goed overleg met gemeenten, Divosa en de VNG over de uitkomsten. Verder zal ik de onderzoeksplicht in de toekomst op dezelfde manier vormgeven als dat ik de afgelopen jaren heb gedaan, zie mijn antwoord op vraag 8.

Vraag 11

Vindt u ook dat gemeenten op individueel niveau voorzien moeten worden van een kostendekkende financiering voor de uitvoering van de bijstand? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan het dan dat gemeenten een tekort of een overschot hebben?

Antwoord 11

Sinds 2004 is er geen sprake meer van een declaratiestelsel. Op macroniveau worden de bijstandsuitgaven toereikend geraamd. Voor individuele gemeenten kan sprake zijn van tekorten en overschotten. Dit is het resultaat van een systeem van objectieve budgettering. Daarmee ontstaat een financiële prikkel voor gemeenten om de bijstandsuitgaven te beperken.

Vraag 12

Hoe heeft u invulling gegeven aan het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om tot financiële compensatie over te gaan voor de tekorten die ontstaan bij gemeenten? Klopt het dat van compensatie in de zin van het ROB-advies geen sprake is geweest?

Antwoord 12

U doelt vermoedelijk op de macrotekorten in 2016 en 2017 die zijn ontstaan door de verhoogde instroom van vergunninghouders vanaf 2015. Volgens de reguliere ramingsystematiek worden tekorten via de realisaties verwerkt in het macrobudget van het volgende jaar. Structurele afwijkingen tussen macrobudget 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.⁵Gemeenten 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 het vangnet uit de jaren 2016 en 2017 die het gevolg zijn van de verhoogde asielinstroom.⁶ 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. Daarmee is de discussie tussen Rijk en VNG over de tekorten op het macrobudget in 2016 en 2017 afgesloten. In 2018 en 2019 is er sprake van een overschot op het macrobudget.

Vraag 13

Bent u ervan op de hoogte dat gemeenten al te maken hebben met tekorten op de jeugdhulp en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), dat het budget voor inburgering nog niet geregeld is en dat er voor het probleem van de verdeelsystematiek van de bijstandsbudgetten nog geen structurele oplossing door u is geboden? Wat vindt u ervan dat gemeenten al deze tekorten zelf hebben moet opvangen en dat zonder gewijzigd beleid ook in de toekomst zullen moeten blijven opvangen? Deelt u de zorgen dat heel veel mensen hier straks de dupe van gaan worden? Welke aanpak stelt u voor om deze tekorten in het gehele sociale domein op te lossen?

⁵ Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom, Rijksoverheid.nl

⁶ Briefadvies financieringssystematiek bijstand, Raadopenbaarbestuur.nl

Antwoord 13

Ik vind het, gezien de vrije besteedbaarheid van de middelen, goed dat de tekorten worden gezien in de context van het bredere sociale domein. Gemeenten kennen op diverse dossiers financiële opgaven. Om deze te verlichten heeft het kabinet vorig jaar extra middelen uitgetrokken voor de uitvoering van de Jeugdwet: € 420 mln in 2019, € 300 mln in 2020 en € 300 mln in 2021. Het kabinet heeft met gemeenten een onderzoek afgesproken naar de noodzaak van structureel extra middelen voor jeugdzorg (vanaf 2022). Dat onderzoek vindt dit jaar plaats. De resultaten van het onderzoek dienen als inbreng voor de komende kabinetsformatie. Over de financiële opgave van de nieuwe wet Inburgering worden constructieve gesprekken gevoerd met de VNG. Het kabinet neemt hiermee de zorgen serieus en blijft met gemeenten in gesprek over de opgaven die lokaal zijn of worden belegd.