

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

3106

Vragen van **Jasper van Dijk** (SP) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de onvoorspelbaarheid van het budget voor gebundelde uitkeringen voor gemeenten* (BUIG-budget) (ingezonden 23 mei 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Ark** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 21 juni 2019).

Vraag 1

Waarom krijgt Sittard-Geleen van het Rijk dit jaar 2,7 miljoen euro minder van de zogenoemde gebundelde uitkeringen (BUIG-gelden) voor het sociale domein dan vorig jaar?¹

Antwoord 1

Jaar-op-jaar mutaties van budgetten worden veroorzaakt door veranderingen in de hoogte van het macrobudget en veranderingen in het budgetaandeel van de desbetreffende gemeente. Van 2018 op 2019 geeft voor de gemeente Sittard-Geleen het lagere budgetaandeel de doorslag.

De Gebundelde Uitkering Participatiewet voor Sittard-Geleen is tussen 2015 en 2018 jaarlijks gestegen. In 2018 ontving de gemeente 3,5 miljoen euro meer dan drie jaar eerder. In 2019 daalt het uitgekeerde bedrag.

Voor de vaststelling van de budgetaandelen van alle gemeenten in Nederland wordt gebruik gemaakt van een objectief verdeelmodel. Dit model voorspelt voor alle huishoudens in Nederland een kans op bijstand. Een groot aantal huishoudkenmerken zoals leefvorm, opleiding, geslacht, leeftijd, herkomst, zorggebruik en regionale kenmerken zoals beschikbaarheid van werk zijn daarbij bepalend. Elk jaar wordt de voorspelling geactualiseerd, zodat de budgetten zo goed mogelijk aansluiten bij de actuele opgave van de gemeente.

Per 2019 is het verdeelmodel uitgebreid met een objectieve prijscomponent, die een verfijndere inschatting maakt van de hoogte van de bijstandsuitkering van een huishouden.² Voor de gemeente Sittard-Geleen leidt de toevoeging van een objectieve prijscomponent tot een daling van het budgetaandeel, die ca. 20% van de totale daling verklaart. Het overige gedeelte betreft het effect

¹ <https://sittard-geleen.nieuws.nl/nieuws/20190515/ministerie-kan-hoogte-uitkering-niet-uitleggen/>

² Zie Kamerstuk 34 352, nr. 114

van de jaarlijkse actualisatie, met name die van de regionale kenmerken. De beschikbaarheid van werk is verbeterd in de regio, er zijn minder mensen die «onder hun niveau werken» (maatstaf voor verdringing), en er zijn minder mensen met een WW-uitkering. Dit vertaalt zich in een lagere kans op bijstand voor de huishoudens in Sittard-Geleen en daarmee in een lager budget.

Vraag 2

Waarom kan u de gemeente Sittard-Geleen niet precies uitleggen hoe de BUIG-uitkering berekend wordt?

Antwoord 2

Iedere gemeente ontvangt vóór 1 oktober een gedetailleerde, stap-voor-stap berekening van de opbouw van het te ontvangen bedrag in het volgende jaar. Deze berekening is opgenomen in de beschikking. Bovendien is online een rekentool beschikbaar die gemeenten extra inzicht biedt in de uitkomsten van het verdeelmodel. Deze tool is voor iedereen toegankelijk op www.rijksoverheid.nl. Hierin is voor iedere gemeente per doelgroep inzichtelijk gemaakt wat het voorspelde aantal huishoudens in de bijstand is en het feitelijke aantal. Deze cijfers kunnen vergeleken worden met die van de rekentool in eerdere jaren.

Hiernaast ben ik natuurlijk altijd bereid om specifieke vragen van gemeenten te beantwoorden.³ Ik heb geen nader verzoek ontvangen van de gemeente Sittard-Geleen om uit te leggen hoe de uitkering precies wordt berekend. Wel heeft de gemeente een bezwaarschrift ingediend. Tijdens de in dat kader gehouden hoorzitting heeft de gemeente gevraagd waarom de uitkering lager is dan vorig jaar. SZW gaat in een aparte sessie met de gemeente nog nadere uitleg geven over de hoogte van het budget.

Vraag 3

Hoe kan de gemeente Sittard-Geleen controleren of u het juiste bedrag beschikbaar stelt aan de gemeente?

Antwoord 3

De budgetberekening vindt uiterst zorgvuldig plaats. Actualisatie van het verdeelmodel wordt uitgevoerd door ervaren experts van een gerenommeerd onderzoeksbureau. Hierbij wordt een vierogenprincipe gehanteerd: iedere bewerking door een expert wordt door een tweede expert gecontroleerd. SZW zelf controleert nogmaals of de budgetberekening technisch juist is en voldoet aan geldende wet- en regelgeving. De Auditdienst Rijk ziet erop toe dat de zorgvuldigheid van de uitvoering recht doet aan de grote belangen die met de budgetberekening gemoeid zijn. Mocht desondanks een gemeente vermoeden dat de budgetberekening niet juist is, dan kan zij toegang krijgen tot de gehanteerde rekenmodule waar zij de gewenste controles op de berekening kan (laten) uitvoeren.

Vraag 4

Onderschrijft u dat de totstandkoming van dergelijke budgetten transparant en navolgbaar moeten zijn?⁴

Antwoord 4

Ja.

Vraag 5

Is het waar dat de berekening van de budgetten plaatsvindt in een geautomatiseerd verdeelmodel dat het karakter heeft van een soort blackbox? Kunt u in uw antwoord ingaan op de kritiek van Verbeek dat er te veel blind vertrouwd wordt op complexe modellen, gebaseerd op geavanceerde algoritmes?

³ Via financieringparticipatiewet@minszw.nl

⁴ <https://fd.nl/opinie/1291320/niemand-weet-straks-nog-waarom-de-overheid-een-besluit-neemt>

Antwoord 5

Voor de Gebundelde Uitkering Participatiewet is geenszins sprake van een black box. Gedurende de ontwikkeling van het verdeelmodel de afgelopen jaren is een expertgroep bestaande uit hoogleraren en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en een begeleidingscommissie met VNG, Divosa, BZK, Financiën, diverse gemeenten en nogmaals de ROB intensief betrokken geweest. Er is een eenduidig toetsingskader gehanteerd om te bepalen of en welke kenmerken thuishoren in het model. Alle kenmerken in het model zijn helder beschreven. En voor elk kenmerk geldt dat er een plausibel verband is met de kans op bijstand in een huishouden. Het model is complex omdat het zoveel mogelijk recht doet aan de objectieve kostendrijvers van gemeenten en deze zijn veelzijdig. Afgelopen jaren zijn op verzoek van gemeenten vele kenmerken getest of die leiden tot een betere verdeling. Opname in het verdeelmodel van de in antwoord op vraag 1 genoemde objectieve prijscomponent is op nadrukkelijk verzoek van gemeenten gebeurd. Inmiddels is sprake van een uitontwikkeld model. Onafhankelijke experts geven aan geen mogelijkheden meer te zien voor verdere verbetering van het model. Zoals in antwoord 3 aangegeven is de jaarlijkse uitvoering van de budgetberekening geenszins geautomatiseerd of blind.

Vraag 6

Herkent u dat gemeenten geen verklaringen kunnen vinden waarom de hoogte van hun budgetten van jaar tot jaar verschillen?

Antwoord 6

Ik begrijp dat het voor gemeenten moeilijk kan zijn om verklaringen te vinden voor hun jaar-op-jaar mutaties. Deze mutaties horen bij een objectieve budgettering (in 2004 ingevoerd) en zijn in 2019 niet anders van karakter dan in eerdere jaren. Budgetmutaties kunnen veroorzaakt worden door een aanpassing van het macrobudget, door wijzigingen in de kenmerken van de huishoudens in een gemeente en door veranderingen in de (regionale) arbeidsmarktsituatie. Middels de toelichting bij de beschikking, en de beschikbare rekentool kunnen gemeenten beter de vinger krijgen achter de oorzaak van budgetmutaties. Wanneer gemeenten behoefte hebben aan nadere informatie over hun budgetmutatie kunnen zij zich tot het Ministerie van SZW wenden.

Vraag 7

Deelt u daarmee de inschatting dat het niet mogelijk is om op basis van de huidige informatievoorziening de gemeenteraad afdoende te informeren?

Antwoord 7

Deze inschatting deel ik niet. Naar mijn mening is het middels bovengenoemde bronnen en zo nodig door navraag bij het Ministerie van SZW voldoende mogelijk om een verklaring te vinden voor de mutatie op gemeenteniveau, zodat de gemeenteraad adequaat geïnformeerd kan worden.

Vraag 8

Klopt het dat gemeenten de hoogte van een budgetmutatie van tevoren niet kunnen zien aankomen en pas in oktober weten wat de hoogte is van het (voorlopige) budget voor het komende jaar?

Antwoord 8

Het klopt dat gemeenten uiterlijk 1 oktober weten wat de hoogte is van het voorlopige budget voor het komende jaar. De budgetten kunnen niet eerder bekend gemaakt worden omdat de benodigde cijfers voor de budgetberekening in de periode augustus-september beschikbaar komen. Het is in het belang van gemeenten dat cijfers zo actueel mogelijk zijn. Dit wordt ook onderschreven door de ROB en de VNG.

Vraag 9

Onderschrijft u dat het bekendmakingsmoment voor gemeenten te laat is om hier tijdig en adequaat op in te kunnen spelen? Zo ja, bent u bereid maatregelen te nemen om te zorgen dat gemeenten eerder geïnformeerd worden?

Antwoord 9

Zoals in het antwoord op vraag 8 is aangegeven is het in het belang van gemeenten zo veel mogelijk gebruik gemaakt wordt van de meest actuele gegevens. Actuele inzichten zijn relevant voor zowel de hoogte van het macrobudget als voor de budgetverdeling. Derhalve is sprake van een afweging tussen tijdigheid en actualiteit. Gegeven deze afweging is 1 oktober de vroegst mogelijke publicatiedatum.

Vraag 10

Herkent u de indruk dat sommige gemeenten structureel tekorten hebben terwijl andere gemeenten structureel fors overhouden op het bijstandsbudget? Zo ja, is het voor u acceptabel dat zulke grote verschillen structureel van aard zijn?

Antwoord 10

Sommige gemeenten hebben over een langere periode tekorten terwijl andere gemeenten overhouden op het bijstandsbudget. Het bestaan van tekorten en overschotten volgt uit de financieringssystematiek waarbij gemeenten worden gebudgetteerd op basis van een objectief verdeelmodel (in tegenstelling tot een declaratiestelsel). Op deze manier wordt de beoogde prikkelwerking tot reductie van bijstandslasten tot stand gebracht. Tegelijkertijd zou dit gemeenten die gedurende lange tijd een groot tekort hebben in de financiële problemen kunnen brengen. Om dit risico beheersbaar te houden heeft het Rijk in samenspraak met gemeenten, VNG en Divosa een vangnetregeling ontwikkeld, waar gemeenten met (meerjarig) een groot tekort (meer dan 7,5%) aanspraak op kunnen maken.

Vraag 11

Wat voor gevolgen heeft het voor mensen wanneer gemeenten structureel te weinig BUIG-budget hebben? Acht u deze gevolgen acceptabel?

Antwoord 11

Wanneer een gemeente een tekort heeft zal het binnen de eigen begroting op zoek moeten naar dekking voor het betalen van de bijstandsuitkeringen. De uitkeringen moeten immers worden doorbetaald. Beter is het wanneer de gemeente nagaat welke mogelijkheden er zijn om de bijstandsuitgaven te reduceren, bijvoorbeeld door te handhaven, meer te investeren in persoonlijk contact en activering, het matchingsproces naar werk te verbeteren, etc. Gemeenten hebben daarbij veel mogelijkheden om van elkaar te leren en gebruik te maken van kennis en inzichten die Divosa verspreidt, onder meer via de Benchmark. Daarnaast kan ook de eerder door SZW beschikbaar gestelde rekentool bijstandsbudgetten aanknopingspunten bieden voor verbetering van beleid en uitvoering. Om de gevolgen voor de gemeente, en haar inwoners, van mogelijke tekorten op het bijstandsbudget te beperken, kunnen gemeenten onder voorwaarden gebruik maken van bovengenoemde vangnetregeling.

Vraag 12

Klopt het dat één van de redenen dat gemeenten geen inzicht krijgen in de logica achter de BUIG-budgetten intellectuele eigendomsrechten op software zijn? Zo ja, vindt u dat acceptabel?

Antwoord 12

Gemeenten kunnen via diverse vrij toegankelijke bronnen inzicht krijgen in de logica achter de budgetberekening. Ten eerste middels de (toelichting bij de) regelgeving in het Besluit en de Regeling Participatiewet. Ten tweede bieden de gepubliceerde onderzoeksrapporten inzicht in de technische uitwerking van het verdeelmodel en de gemaakte keuzes gedurende de ontwikkeling van het model. Tot slot kunnen gemeenten met de genoemde rekentool voor de eigen gemeente nagaan bij welke huishoudens de grootste verschillen zitten tussen voorspelde en werkelijke aantallen in de bijstand. De meeste maatstaven in het model zijn gebaseerd op microdata van het CBS. Enkele maatstaven zijn afkomstig van onderzoeksbureau Atlas voor Gemeenten (AvG). Dit betreffen bijvoorbeeld de maatstaf voor beschikbaarheid van werk en voor de mate van verdringing in de regio. De onderliggende berekening van deze maatstaven is intellectueel eigendom van AvG.

Daarom wordt in de verschillende onderzoeksrapporten die zijn gepubliceerd over het verdeelmodel toegelicht hoe deze maatstaven tot stand komen, waarom zij opgenomen zijn in het verdeelmodel, en wat hun invloed is op de budgetverdeling. Gemeenten kunnen middels de jaarlijks geactualiseerde rekentool inzien hoe de gemeentelijke score op deze regiokenmerken zich verhoudt tot andere gemeenten en tot het landelijk gemiddelde. Derhalve deel ik de stelling niet dat gemeenten onvoldoende inzicht krijgen in het verdeelmodel. Vanzelfsprekend is SZW altijd bereid om gemeenten te helpen meer inzicht te krijgen in de totstandkoming van hun budget en de oorzaak van verschillen met budgetten uit het verleden.

Vraag 13

Onderschrijft u dat gemeenten en de rijksoverheid niet kunnen sturen op goed beleid met financiële prikkels van het BUIG-budget indien het voor gemeenten onduidelijk is waarom budgetten hoger of lager uitvallen?

Antwoord 13

Nee, zoals hierboven al naar voren is gekomen zijn er voldoende aanknopingspunten te geven die duidelijk maken waarom het budget omhoog of omlaag is gegaan. Om te kunnen sturen op beleid en uitvoering is het verschil tussen de voorspelde en gerealiseerde uitgaven (uitgesplitst per doelgroep), zoals zichtbaar in de rekentool, echter relevanter dan de jaar-op-jaar budgetmutatie. Bovendien kunnen gemeenten met adequaat beleid en een goede uitvoering, los van het budget, altijd invloed uitoefenen op hun uitgaven.

Vraag 14

Bent u bereid de BUIG-gelden zo te herzien dat de systematiek transparant en voorspelbaar is, dat er geen gemeenten zijn die een structureel te laag budget krijgen en dat het voor gemeenten eerder bekend is op welk budget ze kunnen rekenen?

Antwoord 14

Op dit moment zie ik geen reden om de wettelijke uitgangspunten rondom de financiering van de bijstand te herzien. Ik ben altijd bereid om het gesprek aan te gaan met gemeenten. Ik sta voor een systeem dat rechtvaardig en transparant is en gebaseerd is op prikkelwerking, waarbij gemeenten die de bijstandsuitgaven door effectief beleid en uitvoering weten te verlagen, worden beloond. Als gemeenten concrete mogelijkheden zien om dat systeem te versterken, dan houd ik me daarvoor aanbevolen.