

Binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben enkele fracties de behoefte enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 mei 2014, over de keuze ten aanzien van de vanaf 2015 toe te passen verdeelmodellen voor het inkomensdeel en het participatiebudget van de Participatiewet (Kamerstuk 30 545, nr. 137).

De voorzitter van de commissie,
Van der Burg

De adjunct-griffier van de commissie,
De Ruijter

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie danken de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor haar brief over de verdeelmodellen voor het inkomensdeel en het participatiebudget van de Participatiewet. Zij hebben de volgende vragen en opmerkingen.

(1) In de eerste plaats vragen de leden van de VVD-fractie welk(e) model(len) de sterkste prikkelwerking heeft (hebben) tot uitstroom op de korte (tot 1 jaar), middellange (1 tot 5 jaar) en lange termijn (langer dan 5 jaar)? (2) Voor welke inwonersklasse (van gemeenten) zijn de herverdeeleffecten voor het inkomensdeel (het totale BUIG-budget) het grootst en wat is daarvan de oorzaak? (3) Wat zijn de effecten van het ingroeimodel bij een overgangstermijn van 1, 2 of 3 jaar? (4) Als een belangrijk voordeel van het multiniveau-model wordt genoemd dat het model niet gebaseerd is op de bijstandsuitgaven van gemeenten, maar op de bijstandskansen van huishoudens. Kan de Staatssecretaris toelichten wat daarmee wordt bedoeld?

De Staatssecretaris verwacht dat in het multiniveau-model de saldi op het inkomensdeel goed zullen aansluiten bij de prestaties van gemeenten. (5) Kan de Staatssecretaris uitleggen waar deze verwachting op is gebaseerd? (6) Kan zij ook uitleggen hoe dit model leidt tot tekort bij slecht beleid en overschot bij goed beleid?

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de komende periode nog een optimalisatie zal plaatsvinden van het multiniveau-model. (7) Wat houdt deze optimalisatie precies in en op basis waarvan zal die optimalisatie plaatsvinden?

Het verdeelmodel voor het participatiebudget zal bestaan uit drie onderdelen, zo lezen de leden van de VVD-fractie in de brief van de Staatssecretaris. Er wordt gekozen voor afzonderlijke verdeelfactoren voor de middelen voor de Wsw, voor de middelen *nieuwe* doelgroep en voor de middelen *klassieke* doelgroep. (8) Waarom is er gekozen voor drie onderdelen? (9) En wat moet worden verstaan onder de *klassieke* doelgroep?

(10) Daarbij vragen de leden van de fractie van de VVD zich af waarom bij het participatiebudget gekozen is voor een onderverdeling in drie subklassen terwijl dat bij het inkomensdeel niet het geval is? (11) Waarom is ook bij participatiebudget niet als uitgangspunt gekozen voor een model met optimale prikkelwerking in plaats van hoofdzakelijk een model gebaseerd op historische gronden?

(12) Voorts vragen de leden van de fractie van de VVD zich af wat de gevolgen zijn van de gekozen uitwerking van de motie Kerstens c.s. voor de prikkelwerking van het gekozen model voor het participatiebudget voor alle gemeenten? (13) Is het mogelijk om een andere uitwerking te kiezen waarbij wel recht wordt gedaan aan de motie Kerstens c.s., zonder dat dit grote gevolgen heeft voor de prikkelwerking van het participatiebudget voor alle gemeenten? (14) Is het ook mogelijk om voor een tijdelijk model te kiezen waarbij sprake is van een overgang van het gekozen model naar een model met een optimale prikkelwerking?

In haar brief geeft de Staatssecretaris aan dat een gemeente met meer bijstandsgerechtigden of minder bereikbare banen dan gemiddeld, extra middelen ontvangt en omgekeerd. (15) De leden van de VVD-fractie vragen of hier niet een verkeerde prikkel van uitgaat? Werkt deze verdeelmaatstaf slechte prestaties van gemeenten niet in de hand, aangezien slecht presteren op deze manier wordt beloond?

(16) Is er nu een perverse prikkel bij het gekozen model voor het participatiebudget als gemeenten gekort worden naarmate ze meer mensen uit de

Wsw laten stromen? Houdt dit de Wsw-populatie niet langer dan nodig in stand in plaats van dat de Wsw-populatie uitstroomt? (17) Wordt het instrument loonkostensubsidie voor gemeenten nog wel aantrekkelijk om in te zetten voor de zittende Wsw-populatie nu mogelijk sprake is van voornoemde perverse prikkel bij het gekozen model voor het participatiebudget?

(18) Verder vragen de leden van de VVD-fractie zich af in hoeverre gemeenten het inkomensdeel en participatiebudget met elkaar mogen verrekenen bij overschotten en tekorten op beide delen? Zo ja, tot welk niveau mag dit? (19) Mogen gemeenten onbepaald middelen van het inkomensdeel inzetten om via het instrument loonkostensubsidie mensen uit de uitkering en aan het werk te krijgen?

De leden van de VVD-fractie hechten sterk aan het criterium «prikkelwerking». Daarom nog een aantal vragen bij dit punt.

(20) Hoe gaat de Staatssecretaris ervoor zorgen dat er voldoende zichtbare benchmarking tussen gemeentes is als het gaat over optimale prikkelwerking?

(21) Wat zijn de effecten van het multiniveau-model op de uitkeringen in het gemeentefonds? (22) Wat gaat de Staatssecretaris doen om de prikkelwerking adequaat te ondersteunen, zodat deze volledig en goed tot zijn recht komt bij alle gemeenten?

(23) Hoe kijkt de Staatssecretaris aan tegen de adviezen die onderzoeksbureau Berenschot geeft in paragraaf 8.6 getiteld «ondersteuning van de prikkelwerking» van zijn rapport?

(24) Tot slot: hoe gaat de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget (als de som van participatiebudget, Wsw-middelen en de re-integratiemiddelen voor de nieuwe doelgroepen) zich ontwikkelen vanaf 2015 en in de komende jaren, tot aan het moment dat de structurele situatie is bereikt? (25) Hoe beoordeelt de Staatssecretaris de herverdeling van middelen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Kamerbrief van de Staatssecretaris waarin de voorgenomen verdeelmodellen voor het inkomensdeel en het participatiebudget vanaf 2015 staan beschreven. Zij hechten zeer aan voldoende financiële middelen voor met name zwakke regio's, zodat alle gemeenten gelijkwaardig aan de streep staan bij de start van de Participatiewet. De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen.

(1) Voorzien de nieuwe verdeelmodellen in prikkels voor gemeenten, en zo ja: op welke manier?

Ten aanzien van het inkomensdeel kunnen de leden van de PvdA-fractie zich vinden in de keuze voor het multiniveau-model (met regiospecifieke effecten) van het SCP boven de verbeterde versie van het huidige model. Zij constateren dat het SCP-model beter scoort op betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, stabiliteit en prikkelwerking. Een nadeel zijn de wat grotere herverdeeffecten (in het begin), «*onder meer omdat gemeenten zich zijn gaan richten op het huidige model*». (2) Wat bedoelt de Staatssecretaris hiermee? (3) Kan de Staatssecretaris toelichten waar de herverdeling van het budget gaat plaatsvinden? (4) Klopt het dat gemeenten geen eigen risico meer lopen op het macrobudget?

De leden zijn van mening dat de overgang naar het nieuwe model zorgvuldig vorm heeft gekregen. Naast een overgangsregeling voor de eerste drie jaar en een evaluatiemoment na twee jaar, wordt het model de komende jaren gemonitord, geactualiseerd en worden – waar opportuun –

verbeteringen doorgevoerd. Ook zijn de leden tevreden over de aangekondigde vangnetregeling. (5) Kan de Staatssecretaris schetsen hoe een dergelijke vangnetregeling er uit zou kunnen zien? (6) Op welke wijze wordt het budget voor loonkostensubsidie in het inkomensdeel over de gemeenten verdeeld?

Ten aanzien van het participatiebudget zijn de leden van de PvdA-fractie blij dat er met VNG overeenstemming is bereikt over het toekomstige verdeelmodel voor het participatiebudget. Zij zijn blij dat de drie onderdelen met afzonderlijke verdeelfactoren leiden tot een model met kleinere herverdeeffecten en een gunstige uitkomst voor gemeenten in zwakke regio's. Belangrijk hierbij is de nieuwe verdeelmaatstaf «bereikbare banen». (7) Kan de Staatssecretaris aangeven welke dertig gemeenten zowel te maken hebben met de hoogste instroom in de Wsw en Wajong, én die behoren tot de 25% van de gemeenten met de slechtste regionale arbeidsmarkt?

(8) Waarom heeft de Staatssecretaris er voor gekozen om het nog te realiseren aantal arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening voor 2014 als uitgangspunt te nemen voor de berekening van de budgetten voor de Wsw? (9) In hoeverre is het voor gemeenten aantrekkelijk om dit jaar minder mensen «naar buiten» te begeleiden, om zo in 2015 een hoger budget te ontvangen? (10) Welke prikkel hebben gemeenten om in 2014 toch aan de taakstelling te voldoen?

(11) Waarop baseert de Staatssecretaris de verwachting dat er ook in de toekomst relatief veel mensen met een arbeidsbeperking zich voor ondersteuning zullen aanmelden bij gemeenten waar in de afgelopen jaren veel instroom in de wachtlijst Wsw en in de werkregeling Wajong is geweest? (12) Aan welke van de drie onderdelen van het participatiebudget zijn de middelen toebedeeld waarmee gemeenten zelf 30.000 beschutte werkplekken kunnen realiseren? (13) Hoe wordt dit budget over de gemeenten verdeeld? (14) Welke herverdeeffecten zijn voorzien voor de drie afzonderlijke onderdelen van het participatiebudget?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de fractie van de PVV hebben kennis genomen van de brief van de Staatssecretaris. De leden van de fractie van de PVV hebben de volgende vragen en aan- en opmerkingen.

Binnen de wereld van de gemeentefinanciën is het «bon ton» om gemeenten zoveel mogelijk hun eigen inkomsten te laten genereren. In de huidige Nederlandse situatie is dit niet mogelijk. Gemeenten worden voor het grootste deel gefinancierd uit overdrachten van het Rijk. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden naar de algemene uitkering en de bijzondere uitkeringen.

Binnen de wereld van de gemeentefinanciën is het «bon ton» om te pleiten voor een afbouw van de bijzondere uitkeringen ten gunste van de algemene uitkering. De idee is dat een bijzondere uitkering het karakter krijgt van geoormerkt geld en dat het geld daar dan ook aan besteed moet en zal worden. Herhaaldelijk is bij de behandeling van de recente majeure wijzigingen in de sociale zekerheidswetten gepleit voor meer decentralisatie om zo de lokale overheid in staat te stellen om maatwerk te leveren. Een logische stap zou nu zijn om te bezien of het bijstandsbudget niet kan worden toegevoegd aan de algemene uitkering.

In de brief van de Staatssecretaris wordt echter met geen woord gerept over een mogelijke overdracht van het bijstandsbudget naar de algemene uitkering. Nu deze Staatssecretaris de decentralisatiegedachte zulk een warm hart toedraagt zou daar toch alle aanleiding toe zijn. Het zou de gemeentebesturen daadwerkelijk in staat stellen om tot een keuze te komen.

(1) Graag zouden wij van de Staatssecretaris vernemen of zij bereid is het gehele bijstandsbudget op te laten gaan in de algemene uitkering. Is zij hier toe op termijn bereid? En zo zij hier niet toe bereid is, op welke gronden motiveert zij dit dan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben de volgende vragen bij de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de verdeelmodellen.

(1) Waarom is de financiële beheersbaarheid van een nieuwe verdeelmodel voor de gemeenten niet het belangrijkste criterium bij de beoordeling geweest? (2)Waarom niet de rechtvaardigheid, betrouwbaarheid en uitlegbaarheid?

(3) Kan de Staatssecretaris een nadere omschrijving geven van «de prikkelwerking». Op welke wijze wordt deze gemeten? Wanneer functioneert de prikkelwerking goed? Op welke wijze is dit onderzocht? (4) Waarop baseert de Staatssecretaris haar mening dat «de prikkelwerking» in de WWB succesvol is geweest? Kan de Staatssecretaris dit onderbouwen? Hoe verklaart de Staatssecretaris het oplopend aantal bijstandsgerechtigden?

(5) Deelt de Staatssecretaris de mening dat de prikkelwerking ook pervers is vanwege de eenzijdige focus op uitstroom? Zo nee, op welke wijze wordt duurzame uitstroom en re-integratie van groepen met grote afstand tot de arbeidsmarkt geborgd in de zogenoemde prikkelwerking? (6) Op welke wijze wil de Staatssecretaris voorkomen dat «prikkelwerking» in de praktijk neerkomt op het afschuiven van financiële risico's op gemeenten, ten koste van bijstandsgerechtigden?

(7) In hoeverre wegen andere factoren dan het aantal bijstandsgerechtigden mee in het beoordelen van gemeenten inzake prestaties rond het aantal bijstandsgerechtigden en re-integratietrajecten? (8) Waarom heeft de Staatssecretaris ervoor gekozen om bij de keuze voor de financierings-systematiek voor de Participatiewet voort te borduren op het financieringsmodel van de WWB terwijl de afgelopen jaren erkend is dat dit systeem tekortkomingen heeft omdat het niet de werkelijke prestaties van gemeenten meet?

(9) Welke factoren zijn bepalend voor het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente? Klopt het dat het aantal bijstandsgerechtigden voor 92% bepaald wordt door andere factoren dan die in het verdeelmodel gebuikt worden? Kunt u hier een toelichting op geven?

(10) Is het mogelijk om de duurzame uitstroom als beoordelingscriterium op te nemen in een toekomstig verdeelmodel? Zo nee, waarom niet?

(11) Vindt de Staatssecretaris de financiële gevolgen voor de gemeenten acceptabel? Zo ja, waarom? Indien nee, welke maatregelen gaat u (buiten de overgangsregeling) nemen om gemeenten financiële zekerheid te geven?

(12) Het multiniveau-model werkt met drie gemeentegrootteklassen. Wat zijn de gevolgen voor de verdeling van het budget als een gemeente in een andere klasse terecht komt? Geldt in dit geval een overgangsregeling? En zo ja, hoe ziet deze er uit?

(13) Op welke manier heeft de Staatssecretaris een afweging gemaakt tussen het multiniveau-model en het model van Ape? Welke onderdelen zijn hierbij voor de Staatssecretaris doorslaggevend geweest? (14) Waarom heeft de VNG haar voorkeur uitgesproken voor het Ape-model? Waarom heeft de Staatssecretaris ervoor gekozen om geen gehoor te geven aan de voorkeur van de VNG en in plaats daarvan een overgangsregeling in te stellen? (15) Op welke manier heeft de Staatssecretaris rekening gehouden met de wensen van de VNG en de gemeenten?

(16) Op welke manier is bij het uitwerken van de modellen rekening gehouden met het sociaal deelfonds? (17) Wat is de nulmeting die als startpunt moet dienen voor de verdeling van het participatiebudget?

De leden van de SP-fractie hebben de volgende vragen bij het rapport van Berenschot.

(18) Volgens Berenschot zal het nieuwe verdeelmodel van Ape er toe leiden dat 88 gemeenten meer dan 10% minder budget krijgen, bij het multiniveau-model zijn dit 95 gemeenten. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hoog de tekorten per gemeente zijn? Wat zijn hiervan de oorzaken? (19) Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris om (buiten de overgangsregeling) deze gemeenten te compenseren? (20) Waarom heeft de Staatssecretaris niet gekozen voor het in tact houden en verder uitbreiden van de historische component?

(21) Wat wordt onder «goed beleid», en onder «slecht beleid» verstaan? Hoe vertaalt zich dit naar het door de Staatssecretaris geprefereerde model en op welke wijze worden gemeenten hiertoe geprikkeld?

(22) Deelt de Staatssecretaris de mening dat een geheel nieuw verdeelmodel veel nieuwe onzekerheden meebrengt voor gemeenten? Op welke wijze heeft de Staatssecretaris dit mee laten wegen bij haar uiteindelijke keuze? (23) Deelt de Staatssecretaris de mening dat continuïteit en duidelijkheid voor gemeenten in het proces van de decentralisaties ook van groot belang is? Zo ja, waaruit blijkt dit?

De leden van de SP-fractie hebben de volgende vraag bij het rapport van professor Allers.

(24) Volgens professor Allers kan het model van Ape gemakkelijk worden geïntegreerd in bestaand beleid. Daarnaast is het herschatten van dit model niet arbeidsintensief. Op welke manier zijn deze aspecten meegenomen in de afwegingen van de Staatssecretaris?

De leden van de SP-fractie hebben de volgende vragen bij het rapport van de Raad voor de financiële verhoudingen.

(25) Volgens de Raad voor de financiële verhoudingen bestaat de prikkelwerking er vooral uit dat gemeenten risicodragend zijn voor de uitvoering van de bijstand. De Raad voor de financiële verhoudingen spreekt over risico's die gemeenten «moeilijk kunnen dragen». Is de Staatssecretaris het hiermee eens? Zo nee, waarom niet? (26) Is de Staatssecretaris het met de Raad voor de financiële verhoudingen eens dat een «beheerste prikkelwerking» noodzakelijk is? Zo ja, wat betekent dit voor het model dat de voorkeur van de Staatssecretaris heeft? Zo nee, waarin zit het verschil van inzicht?

(27) De Raad voor de financiële verhoudingen adviseert om nader onderzoek te doen naar de verschillen tussen de modeluitkomsten en om te toetsen of deze uitkomsten sporen met het beeld van de uitvoeringspraktijk. Heeft de Staatssecretaris dit gedaan? Zo ja, wat waren de uitkomsten. Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben de volgende vragen aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van haar brief.

(1) De verdeling van de middelen van het participatiebudget vindt vooral plaats op basis van factoren bijstandsontvangers, lager opgeleiden en bereikbare banen. In hoeverre wordt er rekening gehouden met het aantal wajongers en met de kans dat wajongers na herkeuring voor een bijstandsuitkering in aanmerking kunnen komen?

(2) In hoeverre wordt er bij de verdeling van het inkomensdeel rekening gehouden met het percentage inwoners dat dankzij loonsubsidie een baan heeft? Wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen loonkostensubsidie en loondispensatie?

(3) Bij het model voor het inkomensdeel is gekozen voor een ingroeiperiode van drie jaar. Hoe gaat deze ingroeiperiode er precies uitzien? Wat betekent dit voor gemeenten die er door het verdeelmodel op achteruit gaan? (4) Wat zijn de verbeteringen van het nieuwe model voor het inkomensdeel ten opzichte van het huidige verdeelmodel?

(5) In hoeverre wordt er bij de verdeling van het participatiebudget nu meer rekening gehouden met regiospecifieke effecten? (6) In hoeverre gaan de regio's in respectievelijk Groningen en Limburg er door het nieuwe verdeelmodel voor het participatiebudget op vooruit? Hoeveel geld krijgen de regio's nu (via het huidige model) en straks (via het nieuwe model)?

(7) Waarom is toepassing van het objectieve model voor het inkomensdeel niet goed mogelijk op gemeenten met minder dan 15.000 inwoners? Betekent dit dat deze gemeenten minder geld krijgen dan voorheen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de voorgestelde verdeelmodellen voor het inkomensdeel en het participatiebudget. Deze leden hebben hierover enkele vragen.

De leden van de D66-fractie lezen in de brief van de Staatssecretaris dat uiterlijk op 1 oktober duidelijk wordt wat per gemeente de herverdeel-effecten zijn van de nieuwe verdeling. De leden van de D66-fractie wijzen er op dat er bij de verdeling van het gemeentefonds een lijst is gepubliceerd, waarop voor elke gemeente het herverdeeleffect inzichtelijk is gemaakt.

(1) Is de Staatssecretaris bereid om een dergelijke lijst ook voor de verdeling van het inkomensdeel aan de Tweede Kamer te sturen?

(2) De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris om uiteen te zetten wat de procedure is voor het vaststellen van de nieuwe verdelingen en wat de planning is voor het doorlopen van deze procedure. (3) Ook vragen deze leden of de Kamer inzicht krijgt in de definitieve modellen en herverdeeleffecten alvorens de nieuwe verdeelmodellen worden vastgesteld.

De leden van de D66-fractie merken op dat gemeenten in 2015 en 2016 geconfronteerd worden met grote wijzigingen in hun budgetten. Als gevolg van de WMO 2015 en de Jeugdwet krijgen gemeenten in 2015 extra middelen, waarvan in 2016 het verdeelmodel wordt aangepast. Tegelijkertijd worden de bijstandsbudgetten en het gemeentefonds herverdeeld. (4) Heeft het kabinet inzicht in de cumulatieve effecten van deze herverdeeloperaties? (5) Welke waarborgen kan de regering geven dat de cumulatieve effecten van deze herverdeeloperaties niet opeens bij specifieke (groepen) gemeenten tot grote financiële problemen zal leiden? (6) Is het cumulatieve negatieve herverdeeleffect per jaar bijvoorbeeld gemaximeerd?

De leden van de D66-fractie constateren dat het multiniveau-model gepaard gaat met forse herverdeeleffecten. Deze leden zien dat er tenminste 90 gemeenten zijn met een ex ante herverdeeleffect groter dan 10 procent, hoewel er ook in het huidige verdeelmodel sprake is van een objectieve verdeling. (7) De leden van de D66-fractie vragen hoe het

mogelijk is dat er tussen twee objectieve verdeelmodellen zulke grote verschillen zitten.

Ten aanzien van het participatiebudget vinden de leden van de D66-fractie het goed dat er conform de wens van de Tweede Kamer rekening is gehouden met het opnamevermogen van de regionale arbeidsmarkt via de verdeelmaatstaf «bereikbare banen». Echter, deze leden constateren ook dat toekomstige middelen verdeeld worden op basis van historische instroom, omdat de Staatssecretaris verwacht dat ook in de toekomst in gemeenten met een hoge historische instroom zich veel mensen met een arbeidsbeperking zullen aandienen. (8) De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris om deze verwachting te onderbouwen. (9) Deze leden vragen tevens hoe groot het budget is dat op basis van deze maatstaf wordt verdeeld en wat het effect is van deze maatstaf op de prikkel voor gemeenten om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. De leden van de D66-fractie constateren dat in de verdeling van het participatiebudget, maar ook in de verdeling van het gemeentefonds, rekening wordt gehouden met het aantal bijstandsonvangers, waardoor gemeenten met meer bijstandsonvangers meer geld krijgen. (10) Deze leden vragen in hoeverre de prikkelwerking van het inkomensdeel hierdoor wordt afgezwakt.