

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XV

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2021**

Nr. 15

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE
ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Hierbij zenden wij u de antwoorden op de vragen over de begroting SZW 2021 (Kamerstuk 35 570 XV), gesteld door de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van het onderzoek door de rapporteurs Wörsdörfer en Renkema.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout

Vraag 1

Kunnen de bewindspersonen bevestigen dat met de tabellen 3 en 4 de totale geldstromen van SZW naar gemeenten in beeld zijn?

Antwoord

De tabellen bevatten zowel middelen die via het gemeentefonds als via de SZW-begroting aan gemeenten worden verstrekt. Daarnaast bevatten de tabellen subsidies en opdrachten die niet direct aan gemeenten worden uitgekeerd, maar bijvoorbeeld naar de VNG of andere organisaties gaan. De Minister van SZW is beleidsverantwoordelijk voor een veelheid van taken die naar gemeenten zijn gedecentraliseerd en worden bekostigd uit het gemeentefonds, zowel via de algemene uitkering als via integratie- en decentralisatie-uitkeringen (IU en DU). Voorbeelden van bekostiging via de algemene uitkering zijn de participatiemiddelen voor de klassieke doelgroep die sinds 2018 geen onderdeel meer uitmaken van de integratie-uitkering Participatie (voorheen: IU sociaal domein), de bijzondere bijstand en de uitvoeringskosten voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Voorbeelden van decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen zijn: de DU kinderen in armoede, de DU Perspectief op Werk, de IU Inburgering en de IU Participatie. Deze geldstromen gaan niet van de SZW-begroting naar gemeenten, maar worden verstrekt vanuit het gemeentefonds. Derhalve worden deze geldstromen niet verantwoord op de SZW-begroting. Alle geldstromen die lopen via het gemeentefonds zijn terug te vinden in de gemeentefondscirculaires¹. Het kan voorkomen dat middelen die uiteindelijk voor gemeenten zijn bestemd, in afwachting van verdere besluitvorming, tijdelijk op de SZW-begroting of de aanvullende post van Financiën worden gereserveerd. Dit is gebeurd bij het deel van de middelen uit het steun- en herstellepakket. Voordat de middelen als algemene uitkering of decentralisatie-uitkering zijn verstrekt, zijn ze overgeboekt van de SZW-begroting naar het gemeentefonds, zoals is toegelicht in het antwoord op vraag 5. Opgemerkt zij dat in tabel 3 de bedragen voor het steun- en herstellepakket dubbelen, zoals is toegelicht in het antwoord op vraag 6.

Vanuit de SZW-begroting worden direct specifieke uitkeringen (SPUK) aan gemeenten verstrekt, zoals de SPUK Macrobudget Participatiewetuitkeringen (algemene bijstand, LKS, IOAW, IOAZ en BBZ-levensonderhoud), SPUK BBZ-kapitaalverstrekking, SPUK Tozo en SPUK inburgering. Deze middelen worden op de SZW-begroting verantwoord.

Vraag 2

Kunnen die geldstromen op een betere manier gekoppeld worden aan de gestelde doelen, zo ja, hoe?

Antwoord

De in artikel 2 van de begroting opgenomen geldstromen zijn vrijwel allemaal gekoppeld aan verschillende instrumenten die als doel hebben het verstrekken van inkomensondersteuning: bijstand, IOAW, IOAZ, AIO, TW, TOZO etc. Daar zit dus een directe link met het beleidsdoel. Het tweede beleidsdoel is dat de overheid ondersteunt bij het vinden van (aangepaste) arbeid. De middelen voor begeleiding en re-integratie naar werk zijn gedecentraliseerd en worden ongeoormerkt via het gemeentefonds verstrekt. Met deze middelen worden gemeenten in staat gesteld te investeren in uitstroom naar werk voor mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet. Gemeenten hebben daarbij een grote

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds/circulaires-gemeentefonds>.

mate van beleidsvrijheid. Het past daarbij om de middelen vrij besteedbaar te verstrekken via het gemeentefonds, net als de overige middelen in het sociaal domein. Daarmee worden gemeenten in staat gesteld om burgers op basis van maatwerk te ondersteunen. Het is aan de gemeenteraad om toe te zien op een doeltreffende en doelmatige besteding van deze middelen. Op landelijk niveau wordt de inzet van de middelen voor begeleiding en ondersteuning gemonitord via de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) van het CBS.

Vraag 3

Welke conclusies en consequenties volgen uit de inzichten van de onderzoeken/monitoring van de steun- en herstelpakket-maatregelen, gelet op de doorlopende aanvullingen op de maatregelen?

Antwoord

Het kabinet volgt de ontwikkelingen op de voet. SZW stuurt in dat verband periodiek een brief met monitoringsinformatie en gevolgen voor de arbeidsmarkt aan de Tweede Kamer. Ook andere relevante onderzoeken worden, indien beschikbaar, naar de Kamer verstuurd. Het is nu echter nog te vroeg om de effecten van de steun- en herstelpakket-maatregelen te bepalen. Wel wordt er momenteel gewerkt aan een evaluatieplan. De Minister van Financiën stuurt naar verwachting eind 2020 mede namens EZK en SZW een brief naar de Tweede Kamer over hoe het nood- en herstelpakket voor banen en economie wordt gemonitord en geëvalueerd. Daarnaast bezien wij op dit moment op welke wijze de individuele maatregelen die op SZW-terrein zijn genomen op de langere termijn geëvalueerd kunnen worden.

Vraag 4

In hoeverre hebben gemeenten voldoende budget, nu sommige gemeenten hebben aangegeven dat zij te weinig budget hebben, mede veroorzaakt door de coronacrisis, zie bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam.

Antwoord

De financiële positie van gemeenten is een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet. Medeoverheden en in het bijzonder gemeenten vervullen een cruciale rol in de coronacrisis. Rijk en medeoverheden zullen gezamenlijk blijven optrekken om de gevolgen van de impact van de coronacrisis te bestrijden. De nieuwe coronamaatregelen zullen waarschijnlijk gevolgen hebben voor de inkomsten en uitgaven van medeoverheden. Tussen Rijk en medeoverheden geldt nog steeds de afspraak over reële compensatie van medeoverheden voor door hun gederfde inkomsten en de door hen gemaakte kosten. Het kabinet is en blijft hierover in overleg met de medeoverheden. Hierbij nemen alle overheden samen hun verantwoordelijkheid om hun inkomsten en uitgaven zoveel mogelijk beheersbaar te houden in de nieuwe situatie.

Er is inmiddels totaal voor ruim € 1,5 miljard aan steun verleend aan gemeenten, zie de brieven aan de Tweede Kamer van 28 mei jl. (Kamerstuk 35 420, nr. 43), 31 augustus jl. (Kamerstuk 35 420, nr. 104) en 27 oktober jl. Deze middelen zijn over gemeenten verdeeld op basis van door hen gedane extra uitgaven en gederfde inkomsten. Op het terrein van SZW worden extra middelen beschikbaar gesteld voor ondersteuning van kwetsbare groepen en voor bestrijding armoede en schuldenproblematiek. Daarnaast is het macrobudget voor de bijstandsbudgetten voor 2021 verhoogd in verband met de te verwachten hogere bijstandsuitgaven. Het kabinet zal de gevolgen van de coronacrisis voor gemeenten nauwlettend blijven volgen en hierover in gesprek blijven met de gemeenten.

Vraag 5

Op artikel 99 Nog onverdeeld staat circa € 640 miljoen voor 2021, die op een later moment nog uitgedeeld moet worden als de precieze invulling en voorwaarden bekend zijn. Dit betreft onder andere middelen voor het breed offensief, loondoorbetaling bij ziekte, VOI (Verander Opgave Inburgering) en voor de uitvoering van het steun- en herstelpakket in verband met de coronacrisis. Hoeveel van deze middelen gaan naar gemeenten? Hoe gaat u dat volgen en op welke momenten wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

Antwoord

Op artikel 99 staan middelen gereserveerd die op een later moment naar de betreffende beleidsartikelen worden overgeboekt. Het moment daarvoor is als de invulling van het beleid nader uitgewerkt is. Voor 2021 staan er onder andere middelen voor de uitvoering van het steun- en herstelpakket in verband met de coronacrisis (€ 530 miljoen), de Verander Opgave Inburgering (€ 45 miljoen) Breed Offensief (€ 33 miljoen) en Loondoorbetaling bij ziekte (€ 25 miljoen). Zodra de bestemming van deze middelen nader is ingevuld zal de Kamer hier via de reguliere begrotingswetten en/of Kamerbrieven over worden geïnformeerd.

Voor de uitvoering van het steun- en herstelpakket is inmiddels circa € 180 miljoen via de nota van wijziging toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds voor een extra financiële impuls aan het re-integratie budget, gemeentelijk schuldenbeleid en bijzondere bijstand. Daarnaast gaan gemeenten samen met UWV en sociale partners uitvoering geven aan het begeleiden van werk(loosheid) naar werk via de arbeidsmarktregio's en de aanpak jeugdwerkloosheid. Hiervoor is circa € 50 miljoen middels de nota van wijziging (Kamerstuk 35 570 XV, nr. 9) toegevoegd aan het gemeentefonds (via decentralisatie-uitkering Crisisdienstverlening).

Van de middelen voor de Veranderopgave Inburgering (VOI) is circa € 11 miljoen bedoeld voor gemeenten voor begeleiding van de «en ondertussen-groep» (iedereen die nog per ingangsdatum van de nieuwe wet VOI aan het inburgeren is onder de oude wet). Over de exacte invulling van deze middelen vindt nog overleg plaats met de VNG. Daarnaast zal een deel van de middelen voor VOI worden besteed aan de ICT-opgave in aanloop naar het nieuwe inburgeringsstelsel. De precieze bestemming van deze ICT-middelen zal in overleg met alle ketenpartners, waaronder de VNG, nader worden bepaald.

De middelen voor Breed Offensief zijn bedoeld voor de implementatie van alle maatregelen uit het wetsvoorstel. In overleg met de VNG en gemeenten zal de Staatssecretaris de bestemming van deze middelen nader invullen.

De verwachting is dat de middelen gereserveerd voor Loondoorbetaling bij ziekte niet bij gemeenten terecht komen.

Vraag 6

Komen deze € 640 miljoen bovenop de genoemde maatregelen van € 714,7 miljoen voor 2021 (begroting p. 13)?

Antwoord

Nee. De middelen gereserveerd voor steun- en herstelpakket op artikel 99 zijn onderdeel van de genoemde maatregelen van € 714,7 miljoen voor 2021.

Vraag 7

Welk deel van het Sociaal pakket/flankerend beleid à € 714,7 miljoen voor 2021 wordt uitgevoerd via (en door) gemeenten, welk deel gaat naar andere departementen en welke doelen en prestaties horen daarbij? Hoe

gaat u dat volgen en op welke momenten wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

Antwoord

Het kabinet heeft € 714,7 miljoen beschikbaar gesteld in 2021 voor het steun- en herstelpakket. Deze middelen zijn grotendeels bij de nota van wijziging verdeeld naar de betreffende begrotingen en artikelen. De Kamer wordt hierover via de reguliere begrotingswetten en/of Kamerbrieven geïnformeerd.

Van de € 714,7 miljoen gaat circa € 231 miljoen direct naar gemeenten, waarvan in totaal voor 2021 circa € 180 miljoen is overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze middelen zijn onder andere bestemd voor een extra financiële impuls aan het re-integratie budget, gemeentelijk schuldenbeleid en bijzondere bijstand. Daarnaast ontvangen gemeenten extra middelen omdat zij – samen met UWV en sociale partners – uitvoering geven aan het begeleiden van werk(loosheid) naar werk via de arbeidsmarktregio's en de aanpak jeugdwerkloosheid. Hiervoor is circa € 50 miljoen middels de nota van wijziging toegevoegd aan het gemeentefonds (decentralisatie-uitkering Crisisdienstverlening). In de decembercirculaire zal een doelbeschrijving worden opgenomen. Met al deze middelen voor gemeenten worden zij in staat gesteld de dienstverlening aan kwetsbare groepen op peil te houden en waar nodig te intensiveren.

Daarnaast wordt een bedrag van circa € 75 miljoen overgeheveld naar de begrotingen van OCW en EZK voor scholing (een werkgeverssubsidie voor intersectorale scholing en basisvaardigheden) en de aanpak jeugdwerkloosheid via mbo-instellingen.

Vraag 8

Welke budgetten ontvangen gemeenten via de gemeentefondsbeegroting voor de re-integratie van mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet en de Wsw in 2021?

Antwoord

Het Rijk stelt in 2021 via het gemeentefonds een bedrag van € 701 miljoen aan gemeenten ter beschikking voor re-integratie en begeleiding naar werk. Een bedrag van € 542 miljoen wordt verstrekt voor de klassieke doelgroep en € 159 miljoen voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Voor de Wsw bedraagt de rijksbijdrage in 2021 € 1,74 miljard. Met het flankerend beleid in het kader van het steun- en herstelpakket in verband met de coronacrisis worden tijdelijk extra middelen voor re-integratie beschikbaar gesteld (2020: € 40 miljoen, 2021: € 140 miljoen).

Vraag 9

Op welke wijze krijgt u teruggekoppeld of gemeenten voldoende budget hebben om de gevraagde doelen te halen en gevraagde prestaties te leveren, mede gelet op het ongeoormerkte karakter van de budgetten en de controlerende verantwoordelijkheid van de gemeenteraden hierin?

Antwoord

Omdat het budget voor re-integratie onderdeel is van het gemeentefonds valt het onder de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten. Gemeenten stellen hun eigen begroting op, rekening houdend met hun lokale situatie. Dit past bij deze gedecentraliseerde taak. Gemeenten hoeven deze uitgaven uit het gemeentefonds dan ook niet te verantwoorden aan het Rijk. Welk bedrag door gemeenten precies wordt besteed aan re-integratie en begeleiding van mensen in de Participatiewet is niet bekend. Door middel van verschillende onderzoeken wordt geprobeerd om een beeld te krijgen of de middelen passen bij de opgaven

waar gemeenten voor staan. Gezien de grote mate van beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de inzet van de middelen is het lastig om een eenduidig beeld te krijgen of middelen voldoende zijn.

Recent is door Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar de feitelijke kosten die gemeenten maken voor de re-integratie van mensen uit de nieuwe doelgroep onder de Participatiewet. Het betreft een onderzoek bij een selectie van 15 gemeenten. Omdat het aantal personen waarvoor de middelen zijn ingezet niet exact te bepalen is kon er niet één bedrag worden berekend dat de re-integratiekosten per persoon bij gemeenten goed weergeeft.

De ontwikkelingen in de SW zijn in de afgelopen jaren gevolgd met de thermometer Wsw. Over de toekomstige ontwikkelingen blijven we in gesprek met de VNG en Cedris op basis van de sectorinformatie Wsw die door Cedris jaarlijks wordt opgesteld. Hierin wordt gerapporteerd over de inkomsten en uitgaven van Sw-bedrijven.

Over het onderzoek naar de re-integratiekosten en de thermometer is de Tweede Kamer met een brief van 6 juni jl. (Kamerstuk 34 352, nr. 195) geïnformeerd.

Artikel 13 Integratie en maatschappelijke samenhang

Vraag 10

Kunt u aangeven hoe de in de beleidsagenda van de begroting aangegeven budgetten voor (de invoering van) het nieuwe stelsel van inburgering worden uitgegeven aan gemeenten over de verschillende jaren (te weten een eenmalig bedrag van € 36,5 miljoen, structureel € 35,2 miljoen en € 70 miljoen uit het regeerakkoord, zie p. 21)?

Antwoord

De eenmalige bijdrage van € 36,5 miljoen voor de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel is bij meicirculaire 2020 middels een integratie-uitkering via het gemeentefonds (GF) aan gemeenten uitgekeerd. De verdeling daarvan over gemeenten vond plaats op basis van het aantal inwoners.

De structurele uitgaven aan het nieuwe stelsel worden aan de gemeenten vergoed via een integratie-uitkering (met name uitvoeringskosten) en via een specifieke uitkering (kosten van inburgeringsvoorzieningen). De integratie-uitkering inburgering wordt deels over gemeenten verdeeld op basis van het aantal inwoners en deels op basis van het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit budget is niet meer te vinden op de SZW-begroting, maar staat op de begroting van het gemeentefonds. De specifieke uitkering voor inburgeringsvoorzieningen is te vinden op beleidsartikel 13 van de SZW-begroting. Dit budget wordt voorafgaand aan ieder uitvoeringsjaar aan gemeenten uitgekeerd op basis van een prognose van het aantal inburgeringsplichtigen. Na afloop van het jaar wordt het budget bijgesteld aan het werkelijke aantal inburgeringsplichtigen per gemeente, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de werkelijke inburgeringsopgave per gemeente.

Voor beide structurele budgetten geldt dat deze vanaf de start van het stelsel een ingroeipad kennen, omdat gemeenten in de eerste jaren van het nieuwe stelsel nog met minder inburgeraars te maken hebben. Zoals gebruikelijk bij de financiering van gemeentelijke taken wordt een gedeelte van het budget beschikbaar gesteld via het BTW-compensatiefonds.

Vraag 11

Hoeveel budget is begroot specifiek voor gemeenten voor de pilots in het kader van VIA?

Antwoord

Er is binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) geen budget specifiek voor gemeenten begroot. Binnen VIA worden pilots uitgevoerd en in een tweetal pilots wordt samengewerkt met gemeenten. Vijf gemeenten hebben hiervoor in 2019 en 2020 een financiële bijdrage gekregen via een decentralisatie-uitkering. Naar verwachting zullen in 2021 vanuit VIA geen decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten worden verstrekt, omdat de pilotfase van VIA komend jaar wordt afgerond.

Vraag 12

Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de pilots VIA?

Antwoord

Op 9 november jl. is de Tweede Kamer per voortgangsbrief geïnformeerd over de voortgang van het programma VIA (Kamerstuk 29 544, nr. 1029).

Vraag 13

Kunnen die geldstromen op een betere manier gekoppeld worden aan de gestelde doelen, zo ja, hoe?

Antwoord

In het kader van het programma VIA heeft een vijftal gemeenten een financiële bijdrage ontvangen via een decentrale uitkering voor het uitvoeren van deel-pilots in hun gemeenten. De decentralisatie-uitkeringen zijn verstrekt aan deze gemeenten omdat zij aanpakken testen die passen bij het doel van VIA en deze (wetenschappelijk) laten onderzoeken. Rondom de wetenschappelijke onderzoeken van de aanpakken zijn begeleidingscommissies ingericht, waar ook het Ministerie van SZW in vertegenwoordigd is. Hiermee is een koppeling gemaakt tussen gelden en doelen en betrokkenheid van het Ministerie van SZW gewaarborgd, binnen de ruimte die een decentralisatie-uitkering als instrument biedt.

Vraag 14

Hoe krijgt u teruggekoppeld van gemeenten of de specifieke uitkering (die is geoormerkt) voor het inkopen van inburgeringsvoorzieningen van circa € 38,2 miljoen, gelet op de verantwoordelijkheid van gemeenteraden hierin?

Antwoord

Gemeenten verantwoorden de besteding van de specifieke uitkering ieder jaar aan het Rijk via de Single information, Single audit (SiSa) systematiek.

Vraag 15

Blijft het karakter van genoemde uitkering specifiek?

Antwoord

Voor de beantwoording van deze vraag is uitgegaan van de veronderstelling dat met het specifieke karakter het oormerken van het budget bedoeld wordt. De specifieke uitkering blijft geoormerkt voor inburgeringsvoorzieningen.

Vraag 16

Kunt aangeven hoeveel geld, van de genoemde € 8,05 miljoen aan incidentele subsidies voor het nieuwe inburgeringsstelsel onder andere aan Divosa en VNG, bestemd is voor gemeenten?

Antwoord

Met het deel van de overige subsidies dat aan Divosa en VNG is toegekend, worden activiteiten bekostigd die dienstverlenend zijn aan

gemeenten, zoals bijvoorbeeld het inzetten van regiocoördinatoren die regionale samenwerking tussen gemeenten moeten bevorderen. Er worden geen subsidies verstrekt aan gemeenten. SZW gebruikt het instrument van decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen om bijdragen te verstrekken aan gemeenten voor de in- en uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Vraag 17

Hoe zijn de gelden uit het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) voor gemeenten voor het uitvoeren van hun regierol in het nieuwe inburgeringsstelsel verdeeld over de verschillende jaren (de genoemde € 70 miljoen)?

Antwoord

De genoemde gelden uit het regeerakkoord (€ 50 miljoen in 2019, € 60 miljoen in 2020 en € 70 miljoen jaarlijks vanaf 2021) zijn bedoeld voor het gehele nieuwe inburgeringsstelsel en meer in het bijzonder voor het bereiken van een hoger taalniveau bij de inburgering en het beginnen van de inburgering in een zo vroeg mogelijk stadium. De middelen zullen verdeeld worden over vooral gemeenten en in mindere mate over andere uitvoeringsinstanties. De regeerakkoordmiddelen komen bovenop het budget dat al op de SZW-begroting beschikbaar was voor inburgering, en zijn als zodanig niet meer afzonderlijk binnen de begroting herkenbaar.

Vraag 18

Welk deel van het budget van € 10,5 miljoen voor het Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) is bedoeld voor gemeenten, nu het een gezamenlijke financiering is van de rijksoverheid, gemeenten en arbeidsmarktregio's?

Antwoord

De € 10,5 miljoen betreft het totale budget voor activiteiten rondom inburgering en integratie. Het deel van € 1,25 miljoen daaruit dat bestemd is voor het programma VIA, wordt onder andere ingezet voor de uitvoering van het gehele pilotprogramma en het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek. Het programma wordt in samenwerking met werkgevers, onderwijs en gemeenten uitgevoerd. Van een gezamenlijke financiering van rijksoverheid, gemeenten en arbeidsmarktregio's is geen sprake. Wel heeft een vijftal gemeenten via decentralisatie-uitkeringen een financiële bijdrage gekregen ten behoeve van de uitvoering van een deel-pilot in hun gemeente. Dit gaat om een totaalbedrag van € 1.072.514 voor 2019 en 2020.