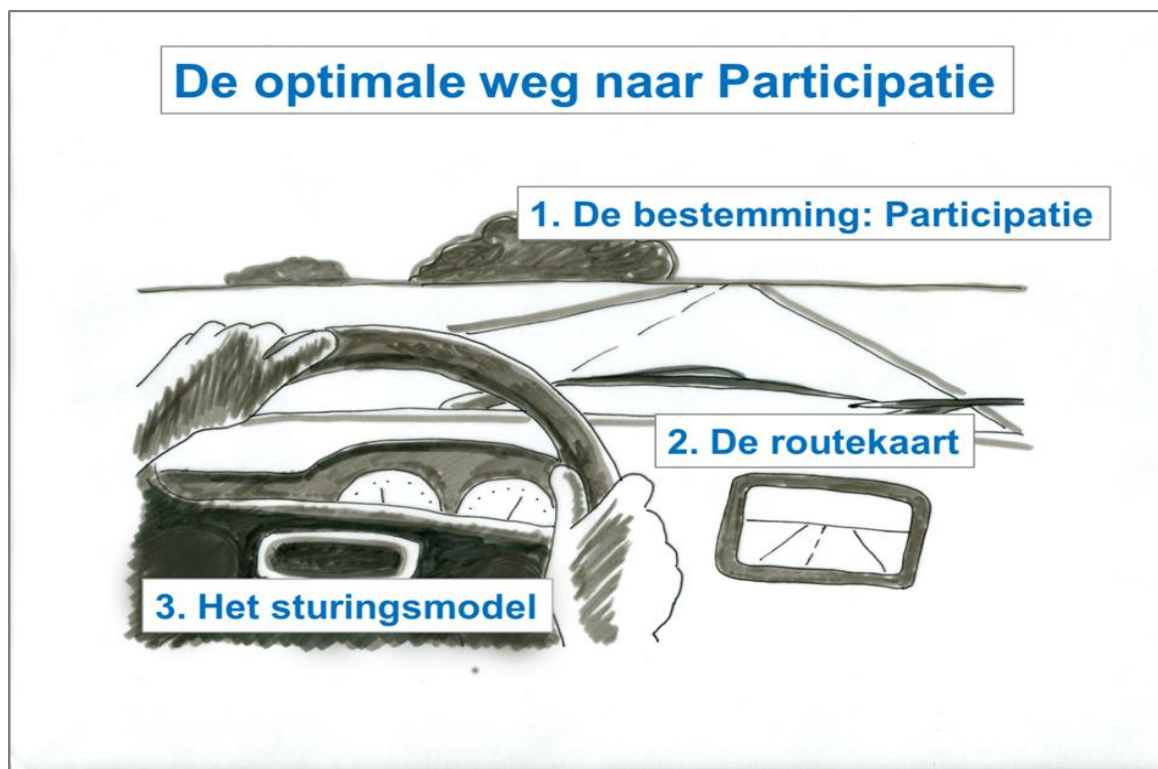


Factsheet doelgroepen en financiën in de Participatiewet



In dit document van het Programma Optimale weg naar Participatie wordt achtergrondinformatie verschaft ten aanzien van de ontwikkeling van de doelgroep en de budgetten.

01 april 2015

Inhoudsopgave	pagina
1. Inleiding	3
1.1 Het sturingsmodel	3
1.2 Een scherper zicht op de doelgroep	4
2. Omgevingsfactoren doelgroep en budgetten	5
2.1 Veranderingen voor gemeenten	5
2.2 Doelgroep Participatiewet	6
2.3 Financiering	7
3. Toelichting op financiën	10
3.1 Algemeen	10
3.2 Budget inkomensdeel	10
3.3 Verdeling inkomensdeel	13
3.4 Gebundeld re-integratiebudget	14
3.5 Verdeling re-integratiebudget	16
3.6 Cluster W&I in de algemene uitkering gemeentefonds	18

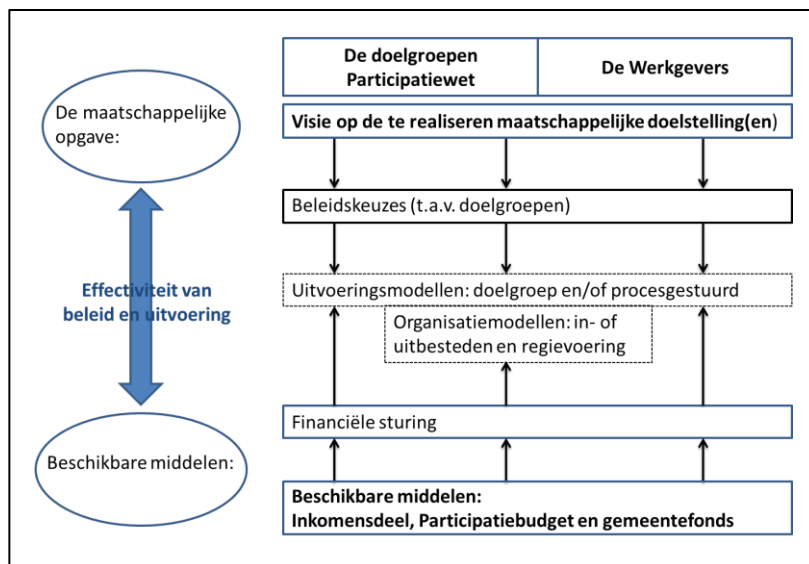
1. Inleiding

1.1 Het sturingsmodel

Gemeenten geven op dit moment in het voorjaar van 2015 invulling aan de Participatiewet. In het najaar van 2014 zijn de noodzakelijke voorbereidingen getroffen om de wet uit te kunnen uitvoeren. Dit betreft onder meer het opstellen van verordeningen, aanpassen van beschikkingen, wijzigingen in het intakeproces en voorlopige keuzes rond de dienstverlening die aan de verschillende nieuwe doelgroepen geboden wordt. Daarnaast zijn op het niveau van de arbeidsmarktregio afspraken gemaakt over onder meer een gezamenlijk marktbewerkingsplan en het vaststellen van de - in de regio - te hanteren loonwaarde systematiek.

In het programma 'Optimale Weg naar Participatiewet' is helder geworden dat de invoering van de Participatiewet niet zomaar een wetswijziging betreft. Er is geen sprake van een aanpak waarbij een aantal wettelijke maatregelen wordt aangepast en ingevoerd. Er is sprake van een fundamentele herziening van de sociale zekerheid in de lokale- en regionale omgeving.

In het overkoepelende rapport '**Een uitgewerkt sturingsmodel voor de Participatiewet**' is beschreven hoe op verschillende niveaus van visie, beleid en financiële sturing belangrijke en bepalende keuzes moeten worden gemaakt, die vervolgens richting en invulling geven aan meer specifieke vraagstukken.



Twee dominante invloeden bepalen de uitvoering van de Participatiewet in de praktijk:

- De maatschappelijke opgave zoals gemeenten die definiëren; mede op grond van lokale, specifieke omstandigheden

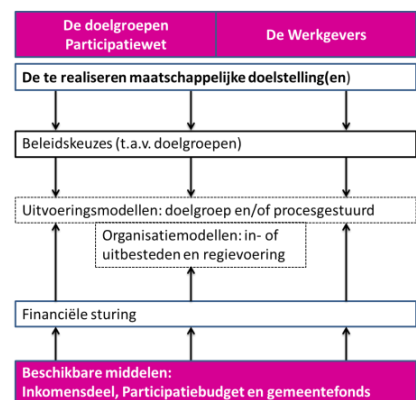
- De beschikbare middelen voor de uitvoering van de P-wet, voor het realiseren van de maatschappelijke opgave

De combinatie van beiden geeft antwoord op de effectiviteit van beleid en uitvoering: worden de beschikbare middelen zodanig ingezet dat deze de beoogde maximale opgave zoveel mogelijk kunnen realiseren. Beide invloeden worden concreter uitgewerkt in beleidskeuzes aan de ene kant en uitgangspunten voor financiële sturing aan de andere kant. In de praktijk blijken tussen gemeenten aanzienlijke verschillen te bestaan als het gaat om de vraag welke budgetten worden ingezet, en hoe die worden ingezet.

Binnen het kader van beleidskeuzes en financiële sturing dat per gemeente ontstaat wordt vervolgens bepaald op welke wijze de gemeente, alleen of in samenwerking met andere gemeenten, de uitvoering van de Participatiewet vorm geeft. Een aantal verschillende uitvoeringsmodellen kan onderscheiden worden. Het verschil blijkt met name te zitten op de vraag waarop bij de uitvoering primair wordt gestuurd en georganiseerd; op doelgroepen, of op de inrichting van het uitvoeringsproces. De uiteindelijke keuze die de gemeente maakt voor de uitvoering van de P-wet bepaalt vervolgens weer hoe de uitvoeringsorganisatie en de regie daarop wordt ingericht.

1.2 Een scherper zicht op de doelgroep

In deze factsheet gaan we in op de belangrijkste omgevingsfactoren waarover de gemeente haar beslissingen moet nemen t.a.v. de Participatiewet: de te verwachten volumeontwikkeling van de verschillende doelgroepen WWB, WSW en Wajong. Vervolgens zoomen we kort in op de beschikbare middelen en gaan met name in op het Inkomensdeel en het Participatiebudget en de verschillende kengetallen/ aannames per doelgroep die ten grondslag liggen aan de desbetreffende budgetten.



2. Omgevingsfactoren doelgroep en budgetten

2.1 Veranderingen voor gemeenten

Vanaf 2015 stopt de instroom in de WSW. Het zittend bestand WSW behoudt zijn rechten en de gemeenten blijven voor de bestaande groep WSW'ers beleidsmatig- en financieel verantwoordelijk. Gemeenten ontvangen vanaf 2015 middelen voor deze groep via het re-integratiebudget in de Participatiewet. De mensen met een arbeidshandicap die in de toekomst geen beroep meer kunnen doen op de WSW, vallen voortaan onder de Participatiewet.

Daarnaast stopt de instroom in de Wajong van mensen met een arbeidsbeperking die nog in staat zijn om (met beperkte loonwaarde) te werken. Het UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wajong. Het zittend bestand Wajong blijft recht houden op de Wajong. De Wajong blijft alleen nog beschikbaar voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De mensen met arbeidsbeperkingen die geen beroep meer kunnen doen op de Wajong behoren voortaan tot de doelgroep Participatiewet.

Door het stoppen van de instroom in de WSW en de beperking van de instroom in de Wajong, krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor een nieuwe doelgroep. Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk om deze groep zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag te helpen. In het kader van de Participatiewet krijgen gemeenten daartoe beschikking over nieuwe instrumenten, zoals de loonkostensubsidie, de no-riskpolis en beschut werk.

Voorts is nieuw dat de werkgevers op landelijk niveau in het Sociaal akkoord hebben toegezegd om 125.000 banen beschikbaar te stellen (100.000 in de private sector en 25.000 banen bij de overheid) voor mensen met een arbeidshandicap en een loonwaarde onder het minimumniveau. Gemeenten worden in het kader van de Participatiewet verplicht om samenwerkingsafspraken te maken over de Participatiewet, zodat er een zoveel mogelijk geüniformeerd aanbod ontstaat richting werkgevers en gezamenlijk met de werkgevers overleg kan plaatsvinden over de banenafpraak.

Tegelijkertijd nemen de beschikbare middelen af. Er wordt met name bezuinigd op de re-integratiemiddelen. Onder de Participatiewet worden alle re-integratiemiddelen ondergebracht in één gebundeld re-integratiebudget. De middelen voor de WSW (zittend bestand) dalen van 26.000 euro per WSW'er nu, naar 22.700 euro per WSW'er vanaf 2020. Daarnaast is er al flink bezuinigd op de re-integratiemiddelen in het kader van de WWB (bijna een halvering). De komende jaren gaat daar tot 2018 nog 25% van af. Voor de nieuwe doelgroepen, zoals hiervoor beschreven, worden er echter nieuwe middelen aan het re-integratiebudget toegevoegd.

2.2 Doelgroep Participatiewet

De vraag is hoe groot het aantal mensen is dat jaarlijks een beroep doet op de Participatiewet. Op dit moment is de gemeente al verantwoordelijk voor de WWB en de WSW. Daar komen de aantallen voor de Wajong bij. De totale omvang van de doelgroep van de Participatiewet neemt geleidelijk toe. Dat komt doordat de Wajongers niet in één keer overgaan naar de Participatiewet. De Wajong staat vanaf 2015 alleen nog open voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsgehandicapt zijn. Mensen met een arbeidsbeperking die nog wel in staat zijn om te werken, kunnen vanaf dat moment een beroep doen op de Participatiewet. Mensen met arbeidsvermogen die al in de Wajong zitten, houden - als hun omstandigheden niet veranderen - recht op Wajong. Wij berekenen de volumes van de doelgroep Participatiewet als volgt: wij baseren ons op de memorie van toelichting bij de Participatiewet. Let op dat het gaat om een onderbouwing van de nieuwe klantgroepen. In de uitvoeringspraktijk zal dit onderscheid niet gemakkelijk kunnen worden gemaakt.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	struct.
Aantal WWB'ers	370,0	378,0	378,0	378,0	378,0	378,0	378,0	378,0
WSW zittend bestand	90,8	88,3	83,3	78,3	73,6	70,6	67,6	0,0
Nieuwe doelgroep regulier		1,7	5,0	8,3	11,5	13,5	15,5	60,5
Nieuwe doelgroep beschermt		0,8	2,5	4,2	5,7	6,7	7,7	30,3
voormalig Wajong (nieuwe doelgroep)		5,5	11,0	16,5	22,0	27,5	33,0	135,0
Totaal	460,8	474,3	479,8	485,3	490,8	496,3	501,8	603,8
Beschikbare banenafspraken	0	9.000	20.500	33.000	43.500	55.000	67.500	125.000

We lichten de tabel als volgt toe.

- Onder 'aantal WWB'ers' staat de groep onder de 65 jaar ultimo het jaar. We veronderstellen het bijstandsvolume constant, omdat meerjarige conjunctuurramingen lastig te maken zijn. Daarmee zijn wij ook in staat om de effecten van de invoering van de Participatiewet zichtbaar te maken. De totaalstand wordt immers niet beïnvloed door verwachte conjunctuurontwikkelingen.
- In 2014 is voor de WSW zittend bestand uitgegaan van de landelijke taakstelling. Het WSW-zittend bestand gaat jaarlijks omlaag met 6%, in lijn met de aannames in de MvT. In de structurele situatie (2060) is het WSW zittend bestand volledig uitgestroomd.
- Voor de nieuwe doelgroepen regulier en beschermt is de volgende sleutel gehanteerd: drie WSW'ers eruit betekent één beschermt en twee regulier erin. De optelsom van nieuwe doelgroep regulier, nieuwe doelgroep beschermt en WSW zittend bestand is daarmee elk jaar gelijk aan 90.800. Hierbij gaan wij uit van het gegeven dat mensen niet meer kunnen

instromen in de SW, maar dat de populatie getalsmatig voor beide gemeenten op hetzelfde niveau blijft en dat de gemeenten daarmee hetzelfde voorzieningenniveau aanbieden als thans onder de WSW.

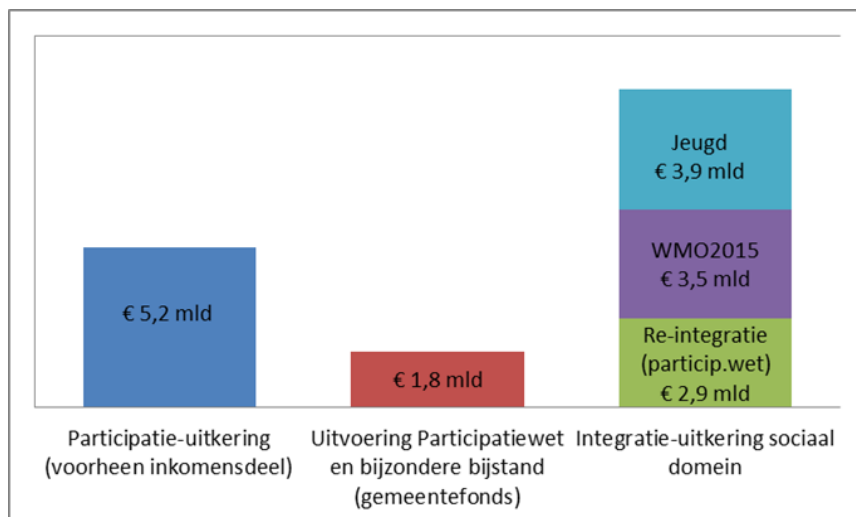
- Voor de groep voormalig Wajong verwachten wij dat de totale doelgroep Participatiewet jaarlijks met 5.500 oploopt. Deze groep bestaat zowel uit mensen die recht hebben op een uitkering, als uit mensen die geen recht hebben op een uitkering (bijvoorbeeld als zij beschikken over vermogen), maar vanuit het budget inkomensdeel een loonkostensubsidie ontvangen. Als gemeenten ervoor zouden kiezen om alleen ondersteuning aan te bieden aan mensen die recht hebben op een uitkering, dan zou het aantal voormalige Wajongers in deze opstelling met circa 35% moeten worden verlaagd (conform de ramingen in de MvT).
- In de MvT lijkt het Ministerie van SZW ervan uit te gaan dat de banenafpraak (landelijk 125.000) bezet gaat worden door deze groep. Voor de jaarlijkse groei van het aantal banenafpraak gaan we uit van de afspraken die gemaakt zijn tussen de Stichting van de Arbeid en de VNG (mei 2014).

2.3 Financiering

De financieringssystematiek van de Participatiewet is schematisch weergegeven in de onderstaande tabel. Aan de linkerkant staan de middelen die aan de gemeenten beschikbaar worden gesteld. Aan de rechterkant staan de bestedingen van deze middelen.

<i>Beschikbare middelen</i>	<i>Netto lasten</i>
Budget inkomensdeel	Uitkeringen PW Loonkostensubsidies
Gebundeld re-integratiebudget (onderdeel van de integratie-uitkering sociaal domein): <i>W-deel klassiek</i> <i>WSW zittend bestand</i> <i>Nieuwe doelgroepen</i>	Ondersteuning begeleiding, bemiddeling WSW zittend bestand Beschutte arbeid
Cluster W&I (onderdeel van de algemene uitkering gemeentefonds)	Uitvoeringskosten Minimabeleid

De totale bedragen in 2015 staan in de onderstaande diagram. In de diagram zijn eveneens de totale bedragen in de integratie-uitkering Sociaal Domein opgenomen. Voor Jeugd en voor de Wmo2015 hebben deze uiteraard geen betrekking op de Participatiewet. Voor re-integratie bedraagt het budget in de integratie-uitkering Sociaal Domein in 2015 € 2,9 mld. (waarvan € 2,3 mld. zittend WSW-bestand).



Hierna gaan we afzonderlijk in op de financiering van het budget inkomensdeel, het re-integratiebudget en de middelen voor de uitvoering van de Participatiewet in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Kader: integratie-uitkering sociaal domein

Het gebundeld re-integratiebudget en de financiële middelen voor de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning en jeugd, die evenals de Participatiewet per 1 januari 2015 naar de gemeenten gaan, worden via een integratie-uitkering sociaal domein beschikbaar gesteld in het gemeentefonds. Het inkomensdeel/BUIG-budget¹ zal *geen* onderdeel uitmaken van de integratie-uitkering sociaal domein.

Eerder was het de bedoeling om voor het gebundeld re-integratiebudget, de Wmo- en de jeugdzorgmiddelen een sociaal deelfonds in te stellen, maar dat voorstel is door het kabinet ingetrokken. In het sociaal deelfonds zouden de middelen alleen besteed kunnen worden aan de betreffende taken (geormerkt budget). Gemeenten krijgen via de integratie-uitkering bestedingsvrijheid bij de uitvoering van de taken in de jeugdhulp, langdurige zorg en begeleiding naar werk.

Een integratie-uitkering maakt - net als de algemene uitkering - deel uit van het gemeentefonds, maar heeft een eigen verdeling. Integratie-uitkeringen zijn evenals de algemene uitkering vrij besteedbaar en er vindt geen verantwoording naar het Rijk plaats, zoals bij specifieke uitkeringen (zoals het sociaal deelfonds) wel het geval is.

Het kabinet wil de middelen vanaf 2018 via de algemene uitkering verstrekken. Slechts indien dit om verdeeltechnische redenen niet mogelijk zou blijken, zal worden gekozen voor behoud van de integratie-uitkering.

¹ BUIG = Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten.

3. Toelichting op financiën

3.1 Algemeen

De ideeën voor de Participatiewet zijn uitgewerkt door de commissie De Vries. In 2008 vroeg de Staatssecretaris van SZW aan de commissie fundamentele herbezinning WSW (Commissie De Vries) een voorstel te doen om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen, zonder dat dit meer geld kost. De Commissie koos als uitgangspunt dat niet de regeling, maar de werkzoekende en de werkgever centraal stonden bij de ondersteuning bij het werk. Vaak bleken er geen verschillen te bestaan tussen de mensen in de WWB, de Wajong of de WSW. Als oplossing werd ervoor gekozen om de betreffende regelingen samen te voegen en de gemeenten verantwoordelijk te maken voor de uitvoering.

Door de regelingen samen te voegen worden de verschillen tussen de regelingen opgeheven en is een doelmatige uitvoering beter mogelijk. Het doel is en blijft dat zoveel mogelijk mensen zelfredzaam zijn en zo min mogelijk beroep doen op de overheid voor een uitkering of andere vormen van ondersteuning. Er moeten dus zo min mogelijk mensen gebruik maken van de regeling. Voor zover mensen wel afhankelijk zijn van ondersteuning kan de overheid begeleiding bieden. Als mensen beschikken over onvoldoende verdien capaciteit, kan de gemeente een loonkostensubsidie verstrekken, zodat het voor de werkgever aantrekkelijk is om de betrokkene in dienst te nemen.

Het eerste kabinet Rutte sprak in 2010 af om per 2013 de Wet werken naar vermogen in te voeren. De WWNV was de voorloper van de Participatiewet. In de WWNV werden WWB, WSW en Wajong samengevoegd. Het zittend bestand Wajong met loonwaarde zou volledig over gaan naar de WWNV. Werkgevers kregen de mogelijkheid tot loondispensatie, waardoor zij minder dan het minimumloon konden betalen voor mensen met een beperkte loonwaarde. In 2012 viel het eerste kabinet Rutte. De WWNV was daarmee van de baan.

Het tweede kabinet Rutte kwam in 2012 met het voorstel voor de Participatiewet. De Participatiewet moest per 2014 worden ingevoerd. Op hoofdlijnen lijkt de Participatiewet op de WWNV. Belangrijke aanpassingen zijn dat de loondispensatie werd vervangen door de mogelijkheid om loonkostensubsidies te verstrekken. Daarnaast zou er een quotum komen van 5% voor werkgevers om mensen in dienst te hebben met een arbeidshandicap. Tot slot zou de Participatiewet niet van toepassing worden op het zittend bestand Wajong, maar alleen voor de nieuwe instroom.

3.2 Budget inkomensdeel

Voor het betalen van de uitkeringen en de loonkostensubsidies wordt via het inkomensdeel budget beschikbaar gesteld. Gemeenten worden via het inkomensdeel door het Rijk geprikkeld om de totale uitgaven t.l.v. het

inkomensdeel zo laag mogelijk te houden. Besparingen op het budget zijn volledig vrij besteedbaar. Tekorten moeten vanuit de eigen middelen worden aangevuld.

De omvang van het gemeentelijk budget wordt als volgt bepaald: landelijk wordt er jaarlijks eerst een macrobudget vastgesteld, op basis van ramingen van het CPB. Vervolgens wordt het budget verdeeld op basis van een objectieve verdeelsleutel. Daarin wordt rekening gehouden met de sociaal-economische situatie van de gemeente. Afhankelijk van de omvang van de gemeente, wordt het budget deels ook verdeeld op basis van de historische uitgaven. Vanaf 2015 komt er een nieuw verdeelmodel. De voorlopige (!) budgetten per gemeente in 2015 zijn in september 2014 bekend gemaakt.

In de onderstaande tabel staat hoe het inkomensdeel zich ontwikkelt na de invoering van de Participatiewet.

mIn €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	struct.
WWB inkomensdeel	5.469	5.587	5.587	5.587	5.587	5.587	5.587	5.587
Nieuwe doelgroep regulier (LKS)		13	44	79	115	145	173	600
Nieuwe doelgroep beschut (LKS)		12	38	62	84	102	121	430
WSW zittend bestand		0	0	0	0	0	0	0
Voormalig Wajong (uitk. + LKS)		42	112	176	264	275	330	1.380
Totaal	5.469	5.654	5.781	5.904	6.050	6.109	6.211	7.997

We lichten de tabel als volgt toe:

- *Inkomensdeel/BUIG-budget*: Evenals bij de volumina, veronderstellen wij het budget inkomensdeel vanaf 2015 constant. De ervaring leert dat deze bedragen aan sterke veranderingen onderhevig zijn en dat deze lastig geraamd kunnen worden. Er is geen rekening gehouden met beleidseffecten. Er wordt rekening gehouden met een gemiddelde uitkering van 15.000 euro per WWB'er. De bedragen zijn niet ontleend aan de rijksbegroting 2015.
- *Nieuwe doelgroep regulier en nieuwe doelgroep beschut (LKS)*: Naast middelen voor het betalen van de uitkeringen worden in de toekomst het geld voor loonkostensubsidies in het inkomensdeel opgenomen. Voor de nieuwe doelgroep regulier wordt per persoon 10.000 euro in het macrobudget geplaatst. Voor de nieuwe doelgroep beschut komt er (op macroniveau) 14.500 euro per persoon in het inkomensdeel. Doordat de loonwaarde van de doelgroep regulier hoger is dan de doelgroep beschut, hoeft de gemeente via de loonkostensubsidie minder te compenseren. Daarom is het bedrag voor loonkostensubsidies voor de doelgroep regulier lager dan voor de doelgroep beschut. De loonkostensubsidies kunnen worden verstrekt aan een werkgever die de betrokkene in dienst neemt. De betrokkenen kunnen ook een dienstverband worden aangeboden door de gemeente, waardoor de loonkostensubsidies gelden als bijdrage in de eigen salarislasten van de gemeente. Het bedrag voor de loonkostensubsidies wordt op dezelfde manier verdeeld als de andere middelen in het inkomensdeel.

De werkelijke kosten voor werkgevers, door het in dienst nemen van mensen met en arbeidsbeperking, liggen in de meeste gevallen waarschijnlijk hoger dan het bedrag dat op basis van de loonwaardemeting wordt bepaald. Er wordt bij de loonwaardebepaling namelijk geen rekening gehouden met eventuele aansturings- en coördinatiekosten van het in dienst hebben van mensen met een beperking. Hierover zullen aan de onderhandelingstafel tussen gemeenten en werkgevers afspraken gemaakt moeten worden. Uit onderzoek is gebleken dat de bandbreedte waarbinnen deze kosten zich bevinden groot is.

Door de financieringswijze worden gemeenten geprikkeld om de totale uitgaven aan uitkeringen en aan loonkostensubsidies zo laag mogelijk te houden. Op macroniveau tellen de loonkostensubsidies volledig mee bij de bepaling van het macrobudget. In de verdeling tellen de loonkostensubsidies in principe niet mee (afhankelijk van de mate waarin het historisch aandeel doorwerkt in de verdeling).

Als de loonkostensubsidie lager is dan de uitkering, is het voor gemeenten financieel interessant om de betrokkene aan het werk te helpen. Op financiële gronden zal de gemeente er altijd naar streven om de loonkostensubsidie zo laag mogelijk te houden en de betrokkene zelfstandig in een reguliere baan aan de slag te laten gaan.

Als iemand *geen* uitkering ontvangt, maar *wel* onder de doelgroep Participatiewet valt, is het financieel nadelig voor de gemeente om de betrokkene aan het werk te helpen met een loonkostensubsidie. Dat is anders dan in de huidige systematiek, waarin de gemeente voor elke inwoner in de WSW een rijksbijdrage ontvangt, ongeacht of hij daarvoor wel of geen uitkering ontving. Met andere woorden, de kosten voor de WSW'ers worden nu grotendeels vergoed door het Rijk, terwijl de gemeenten de kosten voor de nieuwe doelgroep (beschutte arbeid, begeleiding, loonkostensubsidies) moeten betalen vanuit vaste budgetten, waarbij een veel minder directe relatie bestaat met het aantal.

- *WSW zittend bestand*: voor de volledigheid hebben we ook het WSW zittend bestand in het overzicht opgenomen. Voor deze groep komt er geen geld in het inkomensdeel. Een bijdrage in de salariskosten voor de groep WSW'ers zittend bestand wordt verstrekt via het gebundeld re-integratiebudget.
- *Voormalig Wajong (uitkering en LKS)*: Gemeenten worden onder de Participatiewet verantwoordelijk voor de groep mensen met verdienvermogen (nieuwe instroom) die voorheen een beroep konden doen op de Wajong. Deze groep zal gedeeltelijk een uitkering ontvangen

en gedeeltelijk een loonkostensubsidie. SZW gaat in het macrobudget uit van een gemiddelde uitgave van 10.000 euro per persoon.

- *Totaal inkomensdeel Participatiewet (uitkering en LKS):* Als gevolg van de Participatiewet nemen de klantenaantallen toe. Het totaal inkomensdeel (laatste rij) neemt daardoor ook elk jaar toe. Door de Participatiewet stijgt het macrobudget inkomensdeel in totaal met circa 2,5 mld. euro.

3.3 Verdeling inkomensdeel

Voor de verdeling van het budget inkomensdeel worden objectieve factoren gebruikt. Dat zijn factoren die niet- of niet direct door de gemeente beïnvloed kunnen worden. Op die manier wordt de prikkelwerking van de financiering gewaarborgd.

Vanaf 2015 wordt een nieuw verdeelmodel gehanteerd. Het model is ontwikkeld door het SCP. In tegenstelling tot andere modellen is het multiniveaumodel niet gebaseerd op de bijstandsuitgaven van gemeenten, maar op de bijstandskansen van afzonderlijke huishoudens. De bijstandskans van individuele huishoudens is afhankelijk van zaken zoals de gezinssamenstelling, het opleidingsniveau, wel- of geen koopwoning en de herkomst. Ook wordt voor de verdeling van het budget over de gemeenten gekeken naar kenmerken op wijk-, gemeente- en regio-niveau (vandaar multiniveaumodel), zoals de gemiddelde woningwaarde en netto arbeidsparticipatie. Zodra de bijstandskans per huishouden is berekend, kan per gemeente worden bepaald wat de noodzakelijke bijstandsuitgaven zijn.

Grote en kleine gemeenten onder het multiniveaumodel

Bij toepassing van het multiniveaumodel wordt het budget voor meer gemeenten dan nu, objectief verdeeld. Het model kan - evenals voor de huidige systematiek - volledig worden toegepast op gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Gemeenten met 15.000-40.000 inwoners worden met een glijdende schaal deels historisch en deels objectief gebudgetteerd. Daarmee vallen, in vergelijking met de huidige praktijk, ook gemeenten met een inwonertal tussen 15.000 en 25.000 deels onder de werking van het objectief verdeelmodel. Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners blijft de historische budgettering van kracht, omdat voor hen toepassing van een objectief model niet goed mogelijk is.

Overgangsregime

Het Ministerie van SZW heeft, mede op verzoek van de VNG, maatregelen genomen gericht op het beperken van de herverdeeleeffecten die gepaard gaan met een nieuw model en het beheersbaar houden van de financiële gevolgen. Er komt een overgangsregime van drie jaar waarbij het budget deels op basis van de uitgaven in het verleden wordt vastgesteld. Na twee jaar vindt een

evaluatie plaats. Als deze daartoe aanleiding geeft, kan gekozen worden voor het langer behouden van een historische component.

Toekomstig vangnet

Geen enkel model is perfect. Vanuit het oogpunt van financiële beheersbaarheid zal daarom evenals bij de huidige systematiek, een vangnet worden ingesteld. Het vangnet wordt door SZW in overleg met de VNG, Divosa en de Rfv nader uitgewerkt.

3.4 Gebundeld re-integratiebudget

De middelen voor re-integratie komen samen in het Gebundeld re-integratiebudget. Daarin worden de volgende geldstromen gebundeld: het huidige werkdeel of participatiebudget dat beschikbaar is onder de Wet werk en bijstand, de huidige middelen voor de WSW en de re-integratiemiddelen voor de groep voormalige Wajongers, die worden overgeheveld van het UWV naar de gemeenten.

Er komt één geoormerkt budget dat specifiek aan re-integratie moet worden besteed (zie ook het kader hierna over het sociaal deelfonds). De middelen kunnen besteed worden bij externe partijen (uitbesteding/inkoop). Maar ze kunnen ook besteed worden aan de eigen uitvoering (gemeente/sociale dienst/SW-bedrijf) van re-integratie. Dat is niet anders dan nu. Gemeenten/sociale diensten besteden vaak een belangrijk deel van het werkdeel/participatiebudget aan de eigen uitvoering van de re-integratie van WWB'ers. De rijksbijdrage WSW wordt (samen met de inkomsten die door het SW-bedrijf worden gegenereerd) ingezet voor het betalen van de uitvoering van de WSW (en de salarissen van de sw-medewerkers)

Kader: financiering WSW versus financiering nieuwe doelgroep

Met name SW-bedrijven zullen onder de Participatiewet moeten wennen aan een nieuwe vorm van financiering. Nu ontvangen gemeenten/SW-bedrijven een rijksvergoeding per WSW'er. SW-bedrijven beschouwen dat als budget voor het betalen van de salarissen. Het saldo van de rijksvergoeding en de salaris-kosten WSW wordt subsidieresultaat genoemd. Daarnaast worden middelen gegenereerd via de productie van SW-medewerkers. Daarvan worden de uitvoering van de WSW en de salarissen van de medewerkers van het SW-bedrijf (niet-WSW) betaald. Het saldo van de uitvoeringskosten WSW en deze zelf gegenereerde middelen, wordt thans het operationeel resultaat genoemd.

Onder de Participatiewet ontvangen gemeenten middelen via het gebundeld re-integratiebudget t.b.v. de uitvoering van de plaatsingen, re-integratie en begeleiding. Deze uitvoering zal dus bekostigd worden vanuit het gebundeld re-integratiebudget. Via het inkomensdeel ontvangen de gemeenten geld voor het betalen van uitkeringen en loonkostensubsidies. De loonkostensubsidie is feitelijk het saldo van de salarissen die de betrokkenen ontvangen en de

middelen die zij genereren door eigen productie, door productie bij externe werkgevers en door detacheringen. Kortom: de salarissen van de doelgroep worden onder de Participatiewet bekostigd vanuit de door de doelgroep zelf gegenereerde middelen en de middelen die voor loonkostensubsidies beschikbaar zijn in het inkomensdeel.

Tot slot merken we op dat de middelen voor de salarissen van het zittend bestand WSW via een fictief budget WSW zichtbaar blijven in het gebundeld re-integratiebudget. Maar de middelen zijn volledig vrij besteed. Daar staat tegenover dat gemeenten de verplichting hebben om de salarissen van SW-ers door te betalen. Zij behouden onder de Participatiewet immers hun bestaande rechten.

Er wordt een jaarlijks vast macrobudget beschikbaar gesteld. Er komt een nieuw verdeelmodel. De budgetten per gemeente voor 2015 zijn bekend gemaakt. Belangrijk is om op te merken dat het (fictief) budget WSW verdeeld wordt op basis van de verwachte ontwikkeling van het aantal WSW'ers in het zittend bestand, die voor een belangrijk deel aansluit op de verdeling van het werkelijke aantal WSW'ers.

De samenstelling van het gebundeld re-integratiebudget staat in de onderstaande tabel.

Mln €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	struct.
Werkdeel klassiek	636	595	555	516	503	503	503	503
WSW zittend bestand	2.361	2.271	2.098	1.928	1.771	1.623	1.553	0
Nieuwe doelgroep regulier		6	18	33	45	50	61	244
Nieuwe doelgroep beschermt		9	26	40	52	54	66	262
Voormalig Wajong		10	21	31	41	51	61	111
No risk polis		2	4	6	8	10	13	40
Gebundeld re-integratiebudget	2.997	2.893	2.722	2.554	2.420	2.291	2.257	1.160

We lichten de tabel als volgt toe.

- In het Werkdeel 'oude stijl' (regel 1 van de tabel) zijn de middelen opgenomen die thans in het Participatiebudget zitten voor re-integratie van WWB'ers. De komende jaren gaat het budget verder omlaag vanwege bezuinigingen. In 2014 is per bijstandsgerechtigde ruim 1700 euro per jaar beschikbaar voor re-integratie. Dat bedrag daalt tot circa 1370 euro vanaf 2018.
- Macrobudget WSW 'oude stijl' gaat jaarlijks omlaag tot nul als de laatste oud SW-er is uitgestroomd. In 2015 is per WSW'er circa 26.000 euro beschikbaar. Het bedrag ging in de aanvankelijke ramingen van het Ministerie van SZW jaarlijks omlaag tot 22.700 euro per WSW'er vanaf 2020. Echter, het budget dat in 2015 beschikbaar is gesteld lijkt mee te vallen. Op dit moment gaat het ministerie uit van een jaarlijkse landelijke daling van 6% à 7%. Als deze percentages worden gerealiseerd, zal het jaarlijkse budget voor gemeenten voor WSW-oud meevallen (26.700 euro per WSW'er in 2020 in plaats van het bedrag van 22.700 euro per WSW'er waarmee bij het opstellen van de Participatiewet rekening werd gehouden). Hoewel

de bezuiniging op de WSW mogelijk gaat meevallen, lijkt het ons (om redenen van behoedzaamheid) verstandig om voorlopig uit te gaan van een jaarlijkse daling van het beschikbare bedrag per WSW'er van circa 500 euro. Het totaalbedrag per WSW'er gaat dan omlaag van 26.000 naar 22.700 euro.

- In het Gebundeld re-integratiebudget komen middelen voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep regulier. Bij het opstellen van de budgetten wordt in de structurele situatie rekening gehouden met een bedrag van 4000 euro per SE². Voor de begeleiding nieuwe doelgroep beschut worden middelen opgenomen in het gebundeld re-integratiebudget. Per SE is er structureel 8500 euro beschikbaar gesteld.
- Voor de Wajong worden re-integratie-middelen overgeheveld van UWV naar gemeenten. Per Wajonger wordt circa 900 euro per jaar overgeheveld.
- De middelen voor de no risk polis worden overgeheveld van UWV naar gemeenten.
- Als we het totale budget voor de nieuwe doelgroepen en de voormalige Wajongers delen door het totale aantal nieuwe doelgroepen en voormalige Wajongers, dan komt er gemiddeld een bedrag beschikbaar van 2500 euro. Dat betekent dat er voor begeleiding van de groep Begeleid, Beschut en Voormalig Wajong gemiddeld per persoon 2500 euro beschikbaar is voor begeleiding.

We merken op dat in de memorie van toelichting bij de Participatiewet telkens wordt gesproken over 'begeleidingskosten'. Echter, voor de re-integratie worden meer kosten gemaakt dan alleen begeleiding. Gedacht kan worden aan de werkgeversbenadering (zoeken van werk en werkplekken), bemiddeling, eventuele cursussen etc. Het is daarom beter om uit te gaan van de integrale kosten om mensen aan het werk te helpen. Als we bijvoorbeeld kijken naar de 4000 euro per SE voor mensen die gedetacheerd zijn bij een reguliere, moeten daar naast begeleiding de kosten van bemiddeling, plaatsing e.d. van betaald worden.

3.5 Verdeling re-integratiebudget

Voor de verdeling van de re-integratiemiddelen over de gemeenten zijn nieuwe verdeelmodellen gemaakt. Elk onderdeel (participatiebudget oude stijl, nieuwe doelgroepen en zittend bestand WSW) wordt apart verdeeld. Een belangrijk uitgangspunt bij de verdeling is dat de verdeling zo goed mogelijk aansluit bij de opgave waar gemeenten voor staan. Met andere woorden: er wordt verdeeld naar behoefte. Gemeenten die veel re-integratiegeld nodig hebben om hun Participatiewet-doelen te bereiken krijgen relatief meer geld dan gemeenten die weinig re-integratiegeld nodig hebben. De behoefte aan re-integratiemiddelen wordt bepaald door de gemiddelde prijs van re-

² Bij deling van de budgetten in de tabel door de geraamde volumes, zijn de gemiddelde bedragen iets hoger dan de bedragen die oorspronkelijk zijn vastgesteld in de memorie van toelichting. Dat heeft onder andere te maken met de loon en prijsbijstelling in de rijksbegroting 2015. In de tekst noemen wij de bedragen uit de memorie van toelichting.

integratie en de omvang en samenstelling van de groep mensen die op ondersteuning van de overheid zijn aangewezen. Gemeenten waar mensen bijvoorbeeld lastiger aan de slag komen en waar meer inspanningen nodig zijn ontvangen een groter aandeel in het budget dan gemeenten waar mensen gemakkelijker aan de slag komen. De nieuw vastgestelde verdeelmodellen gelden in ieder geval voor de periode 2015 tot en met 2017. Daarna is het de bedoeling dat de middelen overgaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds en wordt de verdeling opnieuw bezien.

Verdeling participatiebudget oude stijl

De verdeling van de middelen voor de klassieke doelgroep vindt plaats op basis van de volgende factoren:

- Het aantal bijstandsontvangers (mensen die onder de Participatiewet vallen en een bijstandsuitkering ontvangen)
- Aantal lager opgeleiden
- Aantal bereikbare banen (aantal banen dat beschikbaar is binnen een acceptabele reistijd als aandeel van de beroepsbevolking)
- Gemiddelde re-integratie-uitgaven per inwoner
- Omvang van de totale doelgroep Participatiewet

Met name de verdeelfactor bereikbare banen is relatief gunstig voor de gemeenten met een zwakke regionale arbeidsmarkt. Op die manier wordt recht gedaan aan de positie van de gemeenten in zwakke arbeidsmarktregio's. Voor de verdeling van het participatiebudget oude stijl zal een ingroeiperiode van drie jaar gelden. Er wordt stapsgewijs (vanuit het budgetaandeel 2014) toegewerkt naar de nieuwe verdeling, om de herverdeeleffecten van de invoering van het nieuwe verdeelmodel te beperken.

De wijze van verdelen werkt als volgt: iedere gemeente krijgt eerst een bedrag gelijk aan de gemiddelde re-integratie-uitgaven per inwoner van 15 tot en met 64 jaar. Vervolgens wordt per verdeelmaatstaf bepaald of de gemeente positief of negatief afwijkt van de gemiddelde score op die maatstaf. Als een gemeente bijvoorbeeld meer bijstandsgerechtigden of minder bereikbare banen heeft dan gemiddeld, dan ontvangt deze gemeente extra middelen (en vice versa). Op basis hiervan wordt het budgetaandeel per gemeente bepaald. Door dit aandeel te vermenigvuldigen met het beschikbare participatiebudget oude stijl wordt het gemeentelijk budget bepaald.

Verdeling budget nieuwe doelgroepen

De verdeling van de middelen voor de nieuwe doelgroep zal plaatsvinden op basis van de instroom vanaf 2010 in de wachtlijst WSW en in de werkregeling Wajong (dat deel van de Wajong met mensen met perspectief op werk, die extra gestimuleerd worden om aan het werk te gaan). De keuze voor deze verdeelmaatstaven is verhoudingsgewijs gunstig voor de gemeenten met veel

instroom in de wachtlijst WSW en in de werkregeling Wajong in de afgelopen jaren. De verwachting is dat, als er in een bepaalde gemeente veel mensen in de wachtlijst WSW en de werkregeling van de Wajong stromen, de omvang van de nieuwe doelgroepen in deze gemeente ook relatief groot zullen zijn.

Verdeling budget WSW zittend bestand

Bij de verdeling van de middelen voor het WSW zittend bestand wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de feitelijke situatie in de gemeenten. Het verdeelmodel voor het onderdeel WSW volgt per gemeente zo goed mogelijk de daling in het aantal WSW-arbeidsplaatsen.

Als uitgangspunt voor de verdeling geldt de realisatie van het aantal arbeidsplaatsen voor WSW'ers in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Het aantal wordt gemaximeerd op de taakstelling 2014. Daarnaast wordt rekening gehouden met de blijfkans van de WSW'ers. Dus: het gerealiseerde aantal wordt gecorrigeerd voor de verwachte uitstroom in het betreffende begrotingsjaar. Stel dat de verwachting is dat voor enig jaar 0,5% van het totaal aantal WSW'ers woont in gemeente X, dan ontvangt gemeente X 0,5% van het totaal beschikbare budget voor het WSW zittend bestand.

De geschatte blijfkansen zullen jaarlijks worden geactualiseerd op basis van de meest recente gegevens over de samenstelling van het zittend bestand WSW. Er zal daarnaast een dempingmechanisme worden toegepast voor gemeenten met een taakstelling in 2014 kleiner of gelijk aan 100 SW-arbeidsplaatsen (uitgedrukt in standardeenheden). Voor deze gemeenten zal de voorspelde afbouw van het aantal SW-arbeidsplaatsen met een jaar vertraging doorwerken in de verdeling van de middelen. Als uitgangspunt voor de berekening van de budgetten voor dit onderdeel zal de realisatie van het aantal arbeidsplaatsen uitgedrukt in standardeenheden bij de start van de Participatiewet dienen. Hierbij zal als maximum de taakstelling 2014 gelden.

3.6 Cluster W&I in de algemene uitkering gemeentefonds

Via de algemene uitkering in het gemeentefonds ontvangen gemeenten de middelen voor de uitvoering van met name de uitkeringstaken, zoals de aanvraag levensonderhoud, handhaving en beheer. Ook ontvangen gemeenten via de algemene uitkering in het gemeentefonds de middelen voor de bijzondere bijstand (onderdeel van nu de Wet werk en bijstand en vanaf 2015 de Participatiewet). Zoals we hiervoor al zagen, bedraagt het cluster W&I in 2015 in totaal € 1,8 mld.

Het cluster W&I volgt (uiteeraard) de systematiek van het gemeentefonds. De middelen zijn evenals de rest van het gemeentefonds, vrij besteedbaar. De middelen binnen het cluster worden verdeeld op basis van verschillende maatstaven, waarvan het aantal bijstandsgerechtigden de belangrijkste is. Dus: naarmate gemeenten meer bijstandsgerechtigden hebben, ontvangen ze een groter aandeel in het totaal beschikbare budget voor de uitvoering van de

Participatiewet. Er wordt rekening gehouden met schaalvoordelen. Bij een toename van het aantal bijstandsgerechtigden, neem het budget minder dan evenredig toe.

Ter illustratie hebben we de omvang van het cluster W&I voor de gemeente Rotterdam berekend:

Tabel: Fictief budget Werk en Inkomen Gemeentefonds Rotterdam in 2013

	bedrag p.e.	aant. Eenheden	Bedrag
huishoudens met laag inkomen	38,42	117.790	4.525.492
huishoudens met laag inkomen (drempel)	53,52	86.033	4.604.497
bijstandsontvangers	1.349,82	33.488	45.202.772
ABW schaalnadeel	112.501,96	1	111.338
ABW schaalvoordeel	3.709,68	8.643	32.061.960
klantenpotentieel regionaal	1,55	1.406.210	2.179.626
uitkeringsontvangers	16,13	62.379	1.006.173
inwoners	-0,06	616.260	-36.976
Totaal cluster excl UF			89.654.882
Uitkeringsfactor			1,47
Totaal cluster incl UF			131.792.676

In de bovenstaande tabel staan de verdeelmaatstaven die gelden voor het cluster W&I. In de derde kolom staat de omvang van de verdeelmaatstaven voor de gemeente Rotterdam. Voor alle gemeenten gelden dezelfde verdeelmaatstaven, maar de omvang verschilt uiteraard per gemeente. Zo wordt in de berekening voor Rotterdam uitgegaan van 62.379 uitkeringsgerechtigden en 616.260 inwoners.

In de tweede kolom staan de bedragen per eenheid. In de laatste kolom staat het product (de vermenigvuldiging) van de verdeelmaatstaven en de bedragen per eenheid. De som van deze producten (TOTAAL) leidt tot de zogenoemde uitkeringsbasis. De uitkeringsbasis maal de uitkeringsfactor³ (in 2013 is de uitkeringsfactor gelijk aan 1,47) leidt tot het totaalbedrag in het cluster Werk en Inkomen. Voor Rotterdam is dat bedrag in 2013 gelijk aan (afgerond) €132 mln.

Met hoeveel verandert het budget als er één WWB'er bij komt of af gaat?

Zoals gezegd is het bedrag in het cluster W&I mede afhankelijk van het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeenten. Je kunt je afvragen met hoeveel het cluster toeneemt bij een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden. Berekend kan worden dat Rotterdam er in het cluster W&I gemiddeld (afgerond) €2183,- per bijstandsgerechtigde erbij of eraf krijgt exclusief uitkeringsfactor en €3209,- per bijstandsgerechtigde, inclusief uitkeringsfactor. Als gevolg van schaaleffecten waarmee in het cluster W&I

³ De term 'uitkering' heeft hier betrekking op de algemene uitkering uit het gemeentefonds (niet te verwarren met bijstandsuitkeringen). Via de normeringssystematiek wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis.

rekening wordt gehouden, liggen deze bedragen voor kleinere gemeenten op een hoger niveau⁴.

Groot onderhoud

In 2015 vindt groot onderhoud plaats aan de verdeelsleutel van het fonds. Het beoogde effect is dat 'scheefheid' in de bestaande verdeling van middelen wordt opgespoord: het uiteenlopen van toegekende en feitelijk bestede gelden. Een fundamentele herziening van de verdeelmaatstaven is eens in de vijftien tot twintig jaar nodig. Het moment van het onderhoudstraject is bijzonder omdat het domein ingrijpend verandert door de decentralisaties en de Participatiewet, waardoor omvangrijke nieuwe doelgroepen bediend moeten worden. Het traject kan leiden tot herziening van de huidige verdeling.

⁴ Een aandachtspunt is dat dit niet betekent dat het gemeentefonds voor Rotterdam in totaliteit met het bedrag voor één extra WWB'er omhoog gaat. Als het aantal bijstandsgerechtigden in Rotterdam meer dan evenredig stijgt ten opzichte van de andere gemeenten, neemt het totale GF toe. Dat gaat dan ten koste van andere gemeenten. Als het volume evenredig of minder dan evenredig stijgt ten opzichte van de andere gemeenten dan stijgt het cluster W&I, maar gaat het ten koste van het accres. Het cluster W&I gaat in dat geval wel omhoog, maar het GF blijft in totaliteit gelijk of gaat – i.g.v. minder dan evenredige stijging - omlaag.