

# Beschikbaarheid van middelen nu en straks t.b.v. het project Duurzaam aan de slag met Loonkostensubsidie

d.d. 23 april 2020

## Inleiding

In deze notitie gaan we achtereenvolgens in op:

1. De beschikbare middelen nu
2. budgetsturing of financiële resultaatsturing
3. Vooruitblik 2020-2024

## 1. De beschikbare middelen nu

### 1.1. Drie verschillende soorten budgetten

In dit hoofdstuk bespreken we de drie budgetten die van invloed zijn/ nodig zijn voor de uitvoering van de Participatiewet.

---

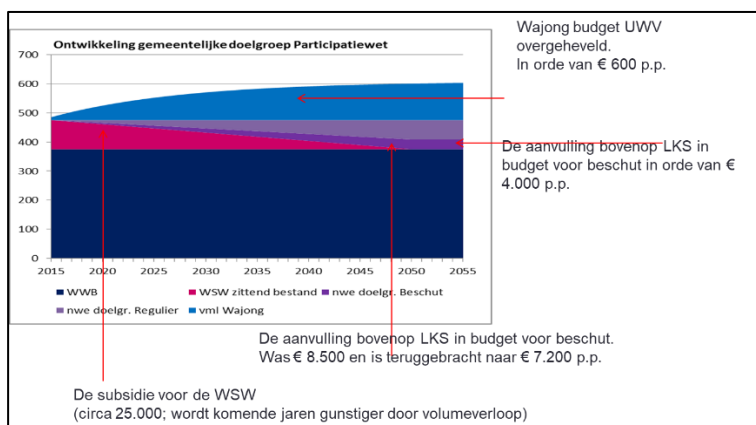
P-budget	<ul style="list-style-type: none"><li>• klassiek re-integratie-deel (is vanaf 2019 in het gemeentefonds gestopt)</li><li>• een deel van de WSW</li><li>• en een deel voor nieuwe doelgroepen waarvan de verdeling t.o.v. landelijk budget gebaseerd is op historisch aandeel Wajong-populatie (NB: een wat gekunstelde maatstaf.....)</li></ul>
BUIG-budget	<ul style="list-style-type: none"><li>• bijstandsdeel</li><li>• LKS-deel (loopt <i>op dit moment</i> nog mee met verdeling bijstand)</li><li>• verdeling t.o.v. landelijk macrobudget is deels objectief (&gt; 40.000 inwoners) en deels historisch (&lt; 40.000 inwoners)</li><li>• de drie gemeenten in Kop van Noord-Holland &gt; 40.000 inwoners, dus objectief</li></ul>
Gemeentefonds	<ul style="list-style-type: none"><li>• middelen voor uitvoeringskosten Sociale Zaken zitten in Algemene Uitkering</li><li>• verdeling is gebaseerd op een groot aantal criteria</li></ul>

---

Achtereenvolgens lopen we deze drie budgetten langs.

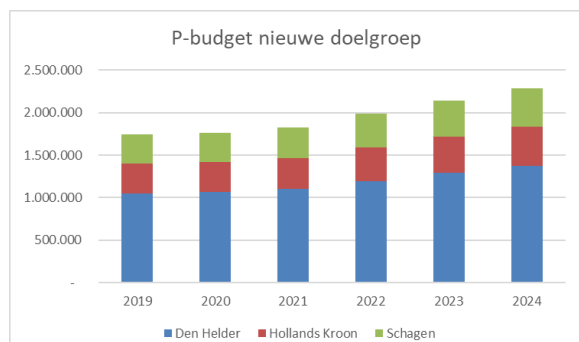
## 1.2. Hoogte Participatiebudget

In onderstaande figuur is schematisch weergegeven hoe het totale P-budget ontstaan is uit verschillende onderdelen:



Samengevat is in 2014 bij de decentralisatie het beschikbaar gestelde budget gebaseerd op normen (LKS € 4.000 en beschut € 8.500) en voor de grote doelgroep van de Wajong zijn maar weinig middelen overgeheveld. In de praktijk zien we dat bij veel gemeenten het volume achterblijft dus dat het – in theorie - relatief beperkte budget per persoon vooralsnog meevalt (maar dat is dus geen reden tot vreugde. Het is een vicieuze cirkel: doordat het P-budget beperkt is, zijn veel gemeenten terughoudend).

Het Participatie-budget voor de nieuwe doelgroep loopt voor de drie gemeenten geleidelijk op, samenhangend met verwachte volume-groei: van 1,7 mln in 2019 naar 2,3 mln in 2024 (NB: met het WSW-deel vormen deze bedragen samen het P-budget).



	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Den Helder	1.051.596	1.063.969	1.102.120	1.196.298	1.290.190	1.378.453
Hollands Kroon	346.614	351.936	364.271	396.345	428.342	458.312
Schagen	343.178	347.765	360.109	391.300	422.404	451.596
Landelijk	146.459.000	149.570.000	154.605.000	168.870.000	183.115.000	196.386.000

Voor de komende jaren is de groei per gemeente (vrijwel) identiek: de verdeelsleutel per gemeente wijzigt niet. Bijzonder is dat de oploop in 2020/21 beperkt is. Dat komt doordat MINSZW eerdere landelijke prijsbijstellingen voor de WSW niet goed in het P-budget heeft verwerkt, en dit ten laste heeft gebracht van budget voor de overige doelgroep (...).

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Den Helder	100	101	105	114	123	131
Hollands	100	102	105	114	124	132
Schagen	100	101	105	114	123	132
Landelijk	100	102	106	115	125	134

### 1.3. De hoogte van het BUIG-budget

Zoals aangegeven is het BUIG-budget per gemeente gebaseerd op het objectieve verdeelmodel.

	Den Helder	Hollands Kroon	Schagen	Nederland
BUIG budget 2020 in mln	24,170	9,221	8,575	6.147
in %	0,393%	0,150%	0,139%	100%

De percentages per gemeente zijn toegelicht in het verdeelmodel. Karakteristiek aan het verdeelmodel (tot nu toe) is dat alle loonkostensubsidies en bijstandsuitkeringen landelijk op één grote hoop zijn gegooid in het macrobudget. In de tabel zien we het bedrag voor 2020 van 6.147 mln. Van dit totale bedrag is een bepaald percentage voor de drie gemeenten. Dit percentage is gebaseerd op allerlei kenmerken van de huishoudens, demografie etc.

Dit betekent dat als

- (i) een gemeente minder bijstandsuitkeringen realiseert het aandeel in het budget ongewijzigd blijft
- (ii) een gemeente meer loonkostensubsidie verstrekt en evenredig minder bijstandsuitkering, dat ook dan het aandeel in het budget ongewijzigd blijft.

### 1.4. De hoogte van de algemene uitkering

In het gemeentefonds is op basis van een aantal criteria bepaald wat de hoogte van de algemene uitkering is. Een deel daarvan is bestemd voor de apparaatskosten van de sociale dienst en kosten van minimabeleid (bijzondere bijstand).

Dit komt op de grote hoop van de gemeentebegroting. Uitvoeringsbudgetten van afdelingen sociale zaken zijn over het algemeen historisch/lokaal tot stand zijn gekomen en niet 1: 1 zijn gekoppeld aan de financiering van het gemeentefonds (lijkt me ook niet verstandig).

Gemiddeld bedragen de uitvoeringskosten (excl kosten minimabeleid) ongeveer € 3.500. Ter illustratie twee passages uit rapport Berenschot (nov 2018).

### 5.2 Omvang cluster

De omvang van het cluster wordt niet specifiek gepubliceerd. Het is wel relatief eenvoudig te berekenen. We hebben de totale omvang van het cluster voor heel Nederland berekend in 2019 op basis van de Septembercirculaire Gemeentefonds 2018.

	BPE (€)	Aantal	Bedrag in Basis (€)	Uitkering (€)
omgevingsadressendichtheid (OAD)	3,24	16.151.209	52.329.917	82.000.981
inwoners	7,6	17.262.190	131.192.644	205.578.873
klantenpotentieel regionaal	8,69	17.262.190	150.008.431	235.063.212
eenpersoonshuishoudens	21,51	3.051.296	65.633.377	102.847.502
huishoudens met laag inkomen (drempel)	183,36	1.603.697	294.053.951	460.782.540
loonkostensubsidie	1.941,10	10.743	20.853.237	32.677.023
bijstandsontvangers	1.941,21	434.266	843.000.940	1.320.982.472
<b>Totaal</b>			<b>1.557.072.497</b>	<b>2.439.932.603</b>

### 5.3 Onderscheid uitvoeringskosten en minimabeleid

De vraag is hoe hoog het bedrag in het cluster is voor uitvoeringskosten en hoe hoog het bedrag is voor minimabeleid. De uitvoeringskosten bedragen gemiddeld 63% van het totale cluster. De middelen voor minimabeleid bedragen 37% van het totale cluster. Dat betekent dat het cluster bestaat uit circa €1,5 mld. middelen voor uitvoeringskosten en €0,9 mld. middelen voor minimabeleid.

### 5.4 Verhouding tot bijstandsonvangers en loonkostensubsidies

De middelen in het cluster inkomen en participatie zijn zowel bedoeld voor de uitvoeringskosten bijstand en de uitvoeringskosten loonkostensubsidie (waaronder nieuw beschut). Het BPE voor bijstandsonvangers is nagenoeg gelijk aan het BPE voor loonkostensubsidies. Dat heeft vooral tot doel om de perverse prikkel te voorkomen om de ene doelgroep (met een laag BPE) te verschuiven naar de andere doelgroep (met een hoog BPE). Dat betekent dat als de gemeente een bijstandsgerechtigde plaatst met LKS vanuit de bijstand, het cluster Inkomen en Participatie omlaag gaat met €3.041,-<sup>14</sup>, omdat het aantal bijstandsonvangers met één eenheid omlaag gaat en tegelijkertijd met €3.041,- omhoog gaat omdat het aantal LKS stijgt met één eenheid.

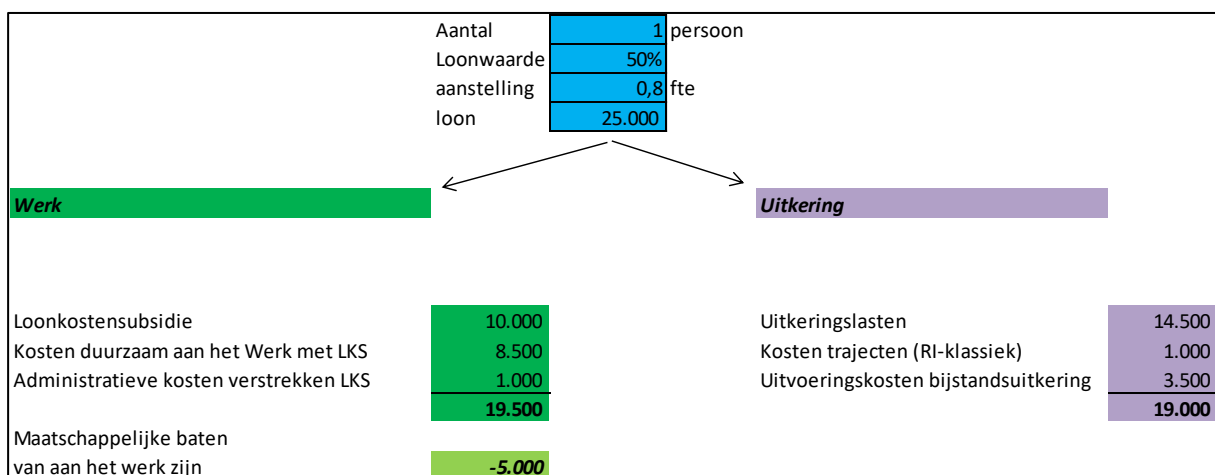
Gemiddeld bedragen de middelen voor de uitvoering €3.429,- per bijstandsonvanger of LKS-er. Dat bedrag komt overeen met de gemiddeld berekende uitvoeringslasten van gemeenten voor de Participatiewet.

## 2. De afweging: budgetgestuurd of resultaatsturing

Gemeenten moeten de beleidsafweging maken hoeveel Participatiebudget zij in willen en kunnen zetten voor de nieuwe doelgroep.

Een overweging kan zijn om het beschikbare P-budget daarvoor leidend te laten zijn ('budgetgestuurd'). Een nadeel is dat het budget op basis van landelijke aannames (MINSZW) en een specifieke verdeelsleutel tot stand gekomen is en dat het maar de vraag is of dit de passende inzet is voor de lokale situatie. Dit kan beide kanten opgaan: een te ruim budget liever inzetten op andere zaken en een te krap budget aanvullen vanuit andere middelen.

Een andere – meer integrale - overweging is te kijken wat een extra inzet op bijvoorbeeld banen met LKS betekent voor P-budget en wat de gevolgen zijn voor de andere budgetten ('resultaatgestuurd'). In onderstaande figuur is deze afweging schematisch weergegeven:



Voor mensen met een beperking die (mogelijk) wel kunnen werken is in de kern de afweging voor de gemeente of er wordt ingezet op plaatsen naar werk (met LKS) of het continueren van een uitkering. Hierbij spelen naast financiële overwegingen natuurlijk ook sociale en maatschappelijke overwegingen. Achtereenvolgens lopen we de verschillende onderdelen langs:

- We zien dat loonkostensubsidies aanmerkelijk lager liggen dan het bedrag aan uitkeringslasten (10.000 om 14.500). In dit rekenvoorbeeld is gekozen voor een afgerond gemiddeld bedrag. In de praktijk zal dit het bedrag vaak hoger uitpakken omdat de gemeente niet alleen netto-bijstandsuitkering aan de werknemer betaalt maar ook de loonbelasting aan het Rijk (brutering)<sup>1</sup>.
- Anderzijds zijn er situaties denkbaar waarin het alternatief op de korte termijn minder bijstandslasten betekent. Dat kan met name het geval zijn bij de Niet-Uitkerings-Gerechtigden. Bij vroegtijdige schoolverlaters gaat het vaak om thuiswonenden die pas op latere leeftijd (27) aanspraak kunnen maken op een volledige uitkering<sup>2</sup>
- De uitvoeringskosten voor een gemeente voor en (gestroomlijnde) subsidieregeling zijn aanmerkelijk lager dan het uitvoeren van de bijstand (handhaving, hercontroles (1.000 om 3.500 in dit voorbeeld). Dit betekent niet dat een dergelijke besparing op de uitvoeringskosten direct realiseerbaar zijn, maar zeker op de langere termijn zal de samenstelling van de doelgroep (bijstand en steeds meer personen met LKS) leiden tot een verschuiving van werkzaamheden en apparaatskosten
- Tenslotte is in de afweging het bedrag opgenomen van het project Duurzaam aan de slag met LKS. Voor personen met een beperking geldt dat met deze extra bijdrage van € 8.500 bovenop het bedrag aan loonkostensubsidie, deze duurzaam aan de slag kunnen worden gehouden (zie voor nadere toelichting het uitgewerkt voorstel Duurzaam aan de Slag. In een alternatieve situatie waarin iemand in een uitkering zit, kan nog steeds een beperkte inspanning vanuit het klassieke reïntegratiebudget worden geleverd (€ 1.000).

Per saldo zien we dat de kosten en baten financieel ongeveer in evenwicht zijn (19.000 om 19.500). Hierbij is niet rekening gehouden wat dit voor de medewerker zelf aan voordelen biedt in termen van meedoen, zelfrespect, toekomstperspectief etc.

Daarnaast is in de financiële afwegingen nog niet rekening gehouden met maatschappelijke baten. In recente studie van SCP en CPB worden deze becijferd op € 5.000 per persoon, onder andere als gevolg van minder zorgkosten, criminaliteit, jeugdzorg, schuldhulpverlening etc. Dit totale bedrag komt de samenleving als geheel ten goede (Rijk, gemeente, zorgverzekeraars etc). Grofweg kan van dit bedrag € 1.500 rechtstreeks ten goede komen van de gemeentebegroting (met name minder kosten WMO).

Samengevat kunnen we stellen dat als er geen toereikend P-budget zou zijn en de gemeenten toch actief inzetten op werken met loonkostensubsidie (en daarmee extra kosten maakt aan begeleiding etc.) dat de business case dan nog steeds financieel ongeveer gelijk uitpakt: tegenover de hogere begeleidingskosten staat een besparing in het BUIG en de uitvoeringskosten.

Als de voordelen voor de individu en de maatschappelijke baten ook worden meegewogen, dan ontstaat daarmee een positieve afweging voor werk.

In het voorstel voor Duurzaam aan de Slag met LKS is afgesproken om jaarlijks tenminste 17 personen met LKS extra aan de slag te brengen en toegelicht dat hiervoor € 8.500 per persoon nodig is. Op grond van bovenstaande afweging is dat financieel en maatschappelijk zeker verantwoord.

---

<sup>1</sup> Voor een alleenstaande wordt daarmee de bijstandsuitkering op jaarbasis van netto € 12.600 naar € 15.800 bruto. Voor andere leefvormen worden de bedragen op een vergelijkbare wijze gebruteerd.

<sup>2</sup> Vanuit sociaal perspectief is er juist alle reden om deze schoolverlaters zo spoedig mogelijk een bijdrage aan de samenleving te laten leveren, en uit het bijstandsregime te halen en houden.

### 3. Vooruitblik 2020-2024

De inzet op 17 personen extra voor dit en komend jaar is ten opzichte van de huidige Participatiebudget een vrij beperkte en overzichtelijke inspanning. De vraag is hoe de budgetten zich in de komende jaren gaan ontwikkelen en of deze jaarlijkse inspanning ook op de langere termijn realiseerbaar is.

Gemeenten moeten ook voor de komende jaren de beleidsafweging maken hoeveel zij in willen en kunnen zetten voor de nieuwe doelgroep. Actieve inzet op LKS lijkt per saldo een neutraal tot gunstig effect te hebben. Maar de voor- en nadelen worden sterk beïnvloed door de budgetsystematiek. De kans is groot dat daar in de (nabije) toekomst wijzigingen in gaan plaatsvinden. In deze paragraaf zoomen we daar eerst op in.

Rode draad is dat – gezien de evaluatie P-wet - de politieke inspanningen er op gericht zullen zijn om de inzet op werken met mensen een beperkingen te vergroten/ verruimen, en negatieve (budgettaire) prikkels te verhelpen. Ik voorzie de volgende (mogelijke) wijzigingen:

Mogelijke wijzigingen	Oordeel RC:
1. Verdeling BUIG-budget <ul style="list-style-type: none"><li>- voorstellen zijn gemaakt voor verdeling BUIG miv 2021(LKS o.b.v. historisch)</li><li>- nog niet definitief besloten (discussie tussen o.a. MINFIN/MINSZW)</li></ul>	M.i. is dit niet nodig omdat in het BUIG al een prikkelwerking zit (LKS< bijstand). Het kernprobleem is juist dat de middelen voor het P-budget ontoereikend zijn
2 Macro P-budget <ul style="list-style-type: none"><li>- actieve lobby voor meer budget (niet alleen gemeenten, maar ook SER (VNO/NCW, FNC/CNV; politieke wens tot actie, ambtelijke bereidheid)</li><li>- Bij afspraken cao P-wet voor de hand liggend dat ook iets met macrobudget gedaan moet worden</li></ul>	Mogelijk niet eerder in werking dan in 2022. Door Corona-crisis verwacht ik geen structurele verhogingen van het budget.
3. Verdeling P-budget <ul style="list-style-type: none"><li>- Nu nog gekunstelde oude verdeelcriteria (o.a. obv Wajong-populatie verdeeld)</li><li>- Moet t.z.t geactualiseerd worden</li><li>- Voor de hand liggend dat met forse verschillen tussen gemeenten de financiering niet lumpsum is, maar mede o.b.v. realisaties (zie ook SCP-rapport)</li></ul>	Ik zie een breed draagvlak voor aanpassing. Is recent ook bevestigd in SCP-CPB-rapport (maart 2020). En ligt politiek ook voor de hand: het geld daarnaartoe waar het nodig is/ en ook aan wordt uitgegeven.

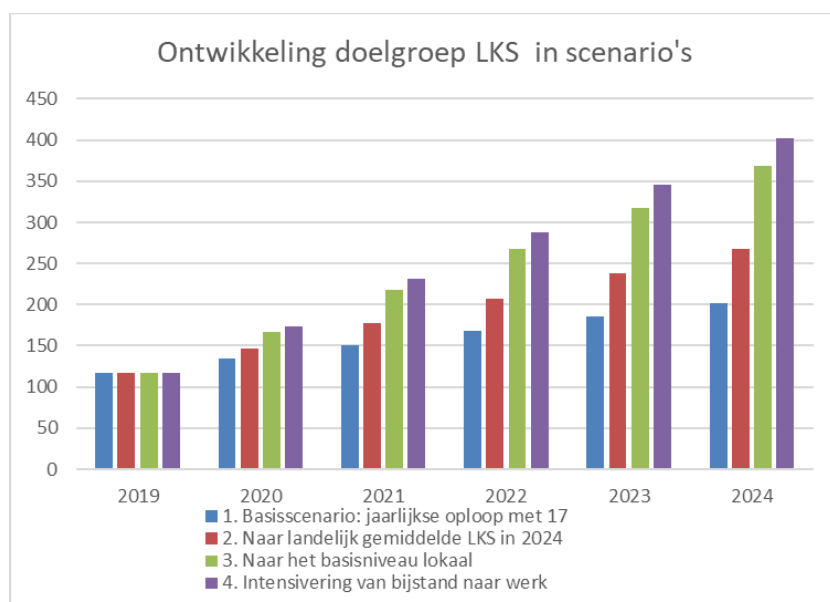
Als de derde lijn (wijziging verdeelsystematiek P-budget) van kracht wordt heeft dat ook voor deze drie gemeenten consequenties. De drie gemeenten samen ontvangen nu 1,2% van het landelijke budget, en ligt daarmee hoger dan het aandeel van de bevolking (0,9%) dat op zijn beurt weer hoger ligt dan de huidige realisatiecijfers LKS (0,55% aandeel). Als besloten zou worden om tot een wijziging van de budgetsystematiek over te gaan (op basis van gerealiseerde aantallen) dan zal dat voor de drie gemeenten in eerste instantie een relatieve verlaging van het budget betekenen.

Voor de komende jaren betekent deze systematiek echter ook de garantie voor de gemeenten dat als zij een actieve inzet plegen op loonkostensubsidie dat de daarvoor benodigde inspanningen in de verdeling van het Participatiebudget worden verwerkt. Anders gesteld: bij eventuele tekorten in het P-budget zijn gemeenten voor de financiering in de toekomst dan niet meer afhankelijk van 'het

realiseren van winst in het BUIG' maar weten dat in komende jaren de middelen voor het Participatiebudget worden aangepast om het werkelijke aandeel in het volume te kunnen financieren<sup>3</sup>.

Als gemeenten een stevige ambitie hebben om mensen met een beperking naar werk toe te begeleiden, dan biedt de verwachte wijziging in de budgetsystematiek een stimulans. In onderstaande figuur hebben we vier volumescenario's weergegeven:

1. De jaarlijkse oploop van ongeveer 17 waarmee de huidige doelgroep bij Pro/ Noorderkwartier in eenzelfde volume blijft. Voor de doelgroep LKS betekent dat een oploop/ stijgende lijn. Voor de WSW-populatie een spiegelbeeldige dalende lijn
2. Een wat hogere oploop waarmee de komende vier jaar de achterstand ten opzichte van landelijk gemiddeld wordt ingelopen (66 extra in 2024)
3. Een wat hogere oploop waarmee de komende vier jaar de terugloop in de doelgroep WSW vanaf 2014 wordt ingehaald (100 extra in 2024)
4. Een actieve inzet van LKS op de categorie bijstandsgerechtigden met een arbeidsplicht. Een mogelijke ambitie is om ongeveer 1/3 daarvan de komende vier jaar met LKS aan het werk te krijgen (200 extra in 2024)<sup>4</sup>



Voor het realiseren deze ambities hebben we voorzichtigheidshalve een langere periode genomen van 2020-2024. De economische gevolgen van COVID-19 zijn nog moeilijk te overzien. Specifiek voor de doelgroep LKS/WSW bij Pro-bedrijven zien we dat een groot deel van de werkzaamheden doorloopt (groen, schoonmaak, post) en dat maar een beperkt aandeel van het werk in de meest getroffen sectoren zit (horeca, cultuur). Maar een brede langduriger economische terugslag zal vooral zichtbaar worden in het aantal directe plaatsingen en detacheringen (op dit moment 8% van de totale werkgelegenheid bij Pro-bedrijven).

Gegeven de onzekerheden lijkt een realistische lijn:

- voor periode 2020-24 een grotere ambitie na te streven dan het basisscenario (scenario 2, 3, 4)
- voor de korte termijn 2020 tenminste het basisscenario te hanteren (in stand houden van het huidige volume WSW + LKS)

<sup>3</sup> Naast de verdelingsvraag speelt hier ook het macrobudget (zie tabel).

<sup>4</sup> Bij een bijstandspopulatie van 1.500 personen zijn we uitgegaan van circa  $1/3 * 40% * 1.500 = 200$  personen

- als de kansen tot meer plaatsingen zich hopelijk al voordoen in najaar 2020/ voorjaar 2021 daar actief op in gaan te spelen.

Samenvattend:

- Als we naar het huidige budget kijken dan is een inzet op LKS (met de bijdrage van € 8.500 per persoon) financieel verantwoord. De financiële afweging tussen werk en uitkering is ongeveer gelijk, maar als we rekening houden met de maatschappelijke baten, dan is er sprake van een licht voordeel voor de gemeente.
- De gemeente kan zelf beoordelen of op basis van het huidige budget er voldoende ruimte is om de uitgaven voor Duurzaam aan de Slag en andere verplichtingen de komende jaren te financieren. Mocht dat niet het geval zijn, dan is vanwege het lichte financieel voordeel van de business case serieus te overwegen om alternatieve financiering te zoeken
- Als we naar het toekomstige budget kijken dan verwacht ik tijdelijk een budgettaire tegenvaller voor deze drie gemeenten. Is dat dan een reden om nu terughoudend te zijn met een extra inzet op LKS? Nee. Integendeel. Een actieve inzet van LKS betekent ook straks een verlichting van het BUIG en lagere uitvoeringskosten (ongeveer budgettair neutraal). Daarnaast leidt dit de komende jaren dan tot een groeiend aandeel in het landelijke Participatiebudget.
- In deze notitie zijn volumescenario's geschetst voor de periode 2020-2024. Een jaarlijkse oploop van 17 is een bescheiden ambitie. Voor komende jaren is een hogere jaarlijkse oploop van 20 tot 40 goed voorstelbaar. De economische onzekerheid na Covid-19 maakt dat in de eerstvolgende periode de mogelijkheden tot plaatsingen beperkt zullen zijn.

Robert Capel  
23 april 2020