



# Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet

Analyse

Uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse gemeenten

64815 – Openbaar

27 april 2021

**Berenschot**

# Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet

Uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse gemeenten

Martin Heekelaar

27 april 2021

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
Onderzoeksvraag	4
Hoofdconclusies	4
Algemeen	4
Financiering	5
Nieuwe doelgroepen	5
Klassieke re-integratie	6
Wsw	6
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag	8
1.2 Leeswijzer	8
<b>2. Participatiewet</b>	<b>9</b>
2.2 Doelgroepen	9
2.3 Uitdaging gemeenten	10
2.4 Hoe doen gemeenten het?	11
2.5 Toekomstige ontwikkelingen	13
2.6 Conclusies	13
<b>3. Financiering Participatiewet</b>	<b>15</b>
3.1 Financieringskanalen	15
3.2 Bijstandsbudget	16
3.3 Participatiemiddelen	16
3.4 Cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds	17
3.5 Herijking gemeentefonds	17
3.6 Conclusies	17
<b>4. Nieuwe doelgroep</b>	<b>18</b>
4.1 Inleiding	18
4.2 Beschikbare middelen	18
4.3 Prijscomponent	19
4.4 Scenario 1: Huidig groeipad	19
4.5 Scenario 2: Iedereen aan de slag	20
4.6 Samenvatting scenario's	21
4.7 Hoe gaat de begeleiding zich ontwikkelen	21
4.8 Conclusies	21
<b>5. Klassieke doelgroep</b>	<b>23</b>
5.1 Algemeen	23
5.2 Langdurig in de bijstand	23
5.3 Groeiend bijstandsvolume	24
5.4 Opgavegericht re-integratie- en uitvoeringsbudget	25
5.5 Conclusies	26

6. Wsw	27
6.1 Maatregelen in de laatste tien jaar	27
6.2 Financieel beeld	27
6.3 Conclusies	28



## Samenvatting

### Onderzoeksvraag

De VNG vroeg aan Berenschot om een meerjarige analyse te maken van de beschikbare en de benodigde financiële middelen voor de Participatiewet. De vraag was of de rijksoverheid voldoende middelen beschikbaar stelt, nu en in de toekomst, om de Participatiewet adequaat uit te voeren. De analyse heeft geen betrekking op eventuele nieuwe beleidsinitiatieven, zoals de basisbanen.

### Hoofdconclusies

- Gemeenten hebben naar verwachting een tekort op de middelen voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet van minimaal €44 mln in 2021, oplopend tot €86 mln in 2026. In de jaren daarna loopt het tekort op naar €195 mln structureel.
- Daarmee wordt de nieuwe doelgroep niet volledig ondersteund. Om iedereen vanuit de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking te begeleiden, is op basis van de huidige inzichten in 2021 €101 mln extra benodigd, oplopend tot €427 mln in 2026 en €952 mln structureel.
- Het participatiebudget is verlaagd van €1.400 mln in 2010 naar circa €500 mln/jr vanaf 2018. De ondersteuning is daardoor flink verminderd. Voor de ondersteuning van de volledige klassieke doelgroep in de Participatiewet is jaarlijks €1.100 mln extra benodigd ten opzichte van de huidige participatiemiddelen.
- Het bijstandsvolume loopt naar verwachting op als gevolg van de Corona-crisis. Om het grotere aantal mensen te kunnen ondersteunen, is extra budget nodig dat oploopt tot een bedrag van tussen de €120 mln en €340 mln in 2022.
- Er is sinds 2011 bezuinigd op de Wsw. Dat leidde tot tekorten bij sw-bedrijven. Gemeenten hebben die gefinancierd. In de periode 2011-2019 hebben gemeenten ruim €1.100 mln bijgelegd vanuit de eigen middelen.
- In de komende jaren is nog steeds sprake van tekorten bij de Wsw. Het totaaltekort in de periode 2021-2024 bedraagt €269 mln. In de jaren daarna is mogelijk sprake van een jaarlijkse besparing. Er is (nog) geen inzicht in de effecten van de Corona-crisis. Die zijn niet in de berekeningen verwerkt.

### Algemeen

- Voor de analyse van de beschikbare en benodigde middelen voor de Participatiewet, maken wij – in lijn met de memorie van toelichting bij de Participatiewet - onderscheid tussen de nieuwe doelgroep in de Participatiewet, de Wsw en de klassieke doelgroep. Deze indeling is de basis voor de financiering van de Participatiewet<sup>1</sup> en behulpzaam bij het vaststellen hoe de beschikbare en benodigde middelen zich tot elkaar verhouden.
- De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. Daarmee zitten gemeenten in een meerjarige, langdurige transitie, waarin de huidige Wsw geleidelijk wordt vervangen door een steeds grotere, nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking.
- Er is met de Participatiewet fors bezuinigd:
  - De Participatiewet leidt tot een bezuiniging voor de rijksoverheid van structureel €1.600 mln/jr, waarvan €900 mln gerealiseerd wordt door een lager volume Wajong. Een bedrag oplopend tot €700 mln/jr wordt gerealiseerd door het (op termijn) verdwijnen van de Wsw.

<sup>1</sup> Dat laat onverlet dat deze doelgroepindeling in de praktijk niet altijd gemaakt kan worden. Als iemand zich meldt voor ondersteuning bij de gemeente, kan niet altijd worden vastgesteld of hij/zij behoort tot de nieuwe of tot de klassieke doelgroep. Voor de financiële analyse in dit rapport is het niet noodzakelijk dat dit onderscheid wordt gemaakt.

- Tegelijkertijd is het klassieke re-integratiebudget verlaagd van €1.400 mln in 2010 naar €500 mln/jr vanaf 2018.
- Op de Wsw is reeds €120 mln bezuinigd in 2011. Dat bedrag liep - met de jaarlijks oplopende efficiencykorting van €500 per Wsw-er in 2018 naar €3.000 per Wsw-er in 2020 - op naar €320 mln in 2020.
- De financiering van gemeenten gaat ervan uit dat het totaal aantal mensen vanuit de nieuwe doelgroep dat met begeleiding aan de slag wordt geholpen, gelijk is aan het totaal aantal mensen dat (meerjarig vanaf 2015) de Wsw heeft verlaten. Gemeenten slagen erin om dat aantal te realiseren.
- Het aantal Wsw-ers in 2015 was gelijk aan 90.800 en ontwikkelt zich volgens de ramingen naar structureel nul vanaf 2050. De omvang van de nieuwe doelgroep onder de Participatiewet ontwikkelt zich volgens de ramingen van SZW van nul in 2015 naar structureel 226.200 vanaf 2050
- De totale nieuwe doelgroep is volgens de ramingen van SZW in 2020 gelijk aan 56.700 personen. Daarvan zijn in 2020 24.910 personen met een loonkostensubsidie aan de slag geholpen. Het is onbekend waar de overige groep van 31.790 personen zich bevindt. Uitgaand van de ramingen van SZW ontvangt deze groep – die voorheen aan de slag zou zijn in de Wsw en/of een uitkering zou hebben op grond van de Wajong - een uitkering op grond van de Participatiewet. Om erachter te komen waar de groep zich bevindt, die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zou zijn terecht gekomen, is nader onderzoek nodig.

## Financiering

- De financiering van de Participatiewet vindt plaats via drie kanalen:
  1. De bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies worden gefinancierd via het bijstandsbudget.
  2. De uitvoeringsmiddelen en het minimabeleid wordt gefinancierd via de algemene uitkering in het gemeentefonds.
  3. De re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de Wsw worden gefinancierd via de integratie-uitkering Participatie.
- De financiering van de re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de Wsw via de integratie-uitkering participatie is tijdelijk. De klassieke re-integratiemiddelen zijn in 2019 reeds overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Het voornemen is om vanaf 2023 nog een deel over te hevelen naar de algemene uitkering en de middelen voor de Wsw en nieuw beschut over te hevelen naar een decentralisatie-uitkering.
- Het budget voor de Wsw wordt elk jaar kleiner, omdat het aantal Wsw-ers kleiner wordt.
- De bedragen voor de nieuwe doelgroepen worden – zowel in het bijstandsbudget, de re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de uitvoering – elk jaar groter, met het groeien van de omvang van de nieuwe doelgroep.

## Nieuwe doelgroepen

- In de berekening van de rijksbudgetten wordt uitgegaan van een lagere prijscomponent dan de feitelijke kosten van begeleiding van de nieuwe doelgroep. Voor de doelgroep beschut kunnen we op basis van de meest recente inzichten uitgaan van gemiddelde begeleidingskosten van €11.000 per persoon, terwijl bij de invoering van de Participatiewet structureel werd uitgegaan van €8.500 per persoon. Voor de doelgroep regulier werd uitgegaan van €4.000 terwijl de feitelijke gemiddelde kosten op basis van de huidige inzichten €6.500 per persoon bedragen<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> De no risk polis is samen met financiële middelen, ten laste van de begeleidingsmiddelen voor de nieuwe doelgroep, overgeheveld naar het UWV. Voor nieuw beschut leiden we uit de septembercirculaire 2020 af dat per persoon vanaf 2021 €7698,- per jaar beschikbaar is. Voor de nieuwe doelgroep regulier wordt in 2021 gerekend met €2.500,- per persoon. Dat bedrag loopt op naar €2.900,- per persoon in 2026.

- Uitgaand van de kostprijzen die we op dit moment in de praktijk zien, zijn de beschikbare middelen voor begeleiding in 2021 €44 mln lager dan het benodigde bedrag. Dat bedrag loopt op tot €86 mln in 2026 en €195 mln structureel.
- Indien alle mensen met een beperking die kunnen werken, binnen het bereik van de Participatiewet aan de slag worden geholpen, is in 2021 sprake van een tekort van €101 mln, oplopend tot €427 mln in 2026 en €952 mln structureel.
- Het beleid rond begeleiding is zich sterk aan het ontwikkelen. De nadruk komt steeds meer te liggen op het begeleiden van mensen op de arbeidsmarkt, zodat zelfredzaamheid wordt bevorderd en uitkeringsafhankelijk wordt voorkomen. Dit vraagt niet alleen om begeleiding op de werkplek, maar om begeleiding en ondersteuning op alle levensgebieden. Omdat dit terrein nog in ontwikkeling is, zijn de kosten (de prijzen) hiervan ook nog niet in volle omvang in beeld. Het is niet uit te sluiten dat de kosten (prijzen) op termijn hoger liggen dan de bedragen waarmee we hiervoor rekening hebben gehouden.
- Tot slot merken we op dat de loonkosten van de nieuwe doelgroep omhoog gaan door de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) en de cao Aan de Slag. De cao geldt voor werknemers met een dienstverband bij een publieke organisatie die is belast met de uitvoering van de Participatiewet. Deze meerkosten zijn niet in de berekeningen hiervoor meegenomen. Hierover vindt reeds overleg plaats tussen de VNG en het ministerie van SZW.

### Klassieke re-integratie

- De bezuinigingen in de afgelopen jaren op de re-integratie hebben er – mede onder invloed van de financiële prikkel in het bijstandsbudget - toe geleid dat gemeenten hun re-integratiemiddelen vooral zijn gaan inzetten op de groep met een kortere, overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt.
- De ondersteuning van de groep met een grote en niet (direct) overbrugbare afstand is fors minder geworden.
- Om ook deze groep te kunnen ondersteunen en waar mogelijk drempels weg te nemen gericht op participatie en om de re-integratie weer op het niveau te brengen van voor 2010 is er een extra bedrag nodig van jaarlijks naar schatting €1.100 mln.
- De Corona-crisis leidt tot meer mensen in de bijstand. In de basisraming loopt het aantal bijstandsgerechtigden op van 362.000 in 2020 tot 392.000 in 2022. In het dieper-dal-scenario gaat het aantal bijstandsgerechtigden naar 447.000 in 2022. Daarna gaat het aantal bijstandsgerechtigden in de Cpb-ramingen omlaag. De extra re-integratiekosten lopen hierdoor naar schatting op met een bedrag van tussen de €120 en €340 mln in 2022. De meerkosten (ten opzichte van de huidige uitgaven) gaan in de jaren daarna weer omlaag.
- Vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor de Participatiewet is de rijksoverheid ervoor verantwoordelijk dat de middelen die beschikbaar worden gesteld, aansluiten bij de benodigde middelen of de middelen waar behoefte aan is. Het budget voor de bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies golft mee met de werkelijke uitgaven. Op macroniveau sluiten de beschikbare middelen (in principe) aan op de benodigde middelen. Dat is niet het geval voor de re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de uitvoeringsmiddelen. Dat kan worden gerepareerd door in plaats van de huidige systematiek uit te gaan van een opgavegericht re-integratie- en uitvoeringsbudget. Het budget wordt vastgesteld op basis van de omvang en samenstelling van de doelgroep en op de aard en de kosten van het in te zetten instrumentarium. Het budget wordt vastgesteld door de berekende prijzen te vermenigvuldigen met de verwachte of gewenste aantallen. Een dergelijke systematiek vraagt nader onderzoek en verdere uitwerking.

### Wsw

- Er is sinds 2011 bezuinigd op de Wsw. Dat leidde tot tekorten bij sw-bedrijven. Gemeenten hebben die gefinancierd. In de periode 2011-2019 hebben gemeenten ruim €1,1 mld bijgelegd vanuit de eigen middelen.

- In de komende jaren is nog steeds sprake van tekorten. Deze tellen in de periode 2021-2024 op basis van de meest actuele inzichten, meerjarig op tot €269 mln. In de jaren daarna is dan sprake van een jaarlijkse besparing. Echter, er is geen rekening gehouden met de effecten van de Corona-crisis. Inzicht hierin is thans nog niet beschikbaar. Ook is geen rekening gehouden met mogelijk negatieve effecten van de vergrijzing van de Wsw-ers op het financieel resultaat.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Op 17 maart 2021 waren de landelijke verkiezingen. Er wordt gewerkt aan een nieuw kabinet. Ten behoeve van de inbreng voor de kabinetsformatie vroeg de VNG aan Berenschot om een meerjarige analyse te maken van de beschikbare en de benodigde financiële middelen voor de Participatiewet. De vraag was of de rijksoverheid voldoende middelen beschikbaar stelt, nu en in de toekomst, om de Participatiewet adequaat uit te voeren. De analyse heeft geen betrekking op eventuele nieuwe beleidsinitiatieven, zoals de basisbanen.

## 1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de Participatiewet en hoe de uitvoering zich bij gemeenten ontwikkelt. Hoofdstuk 3 beschrijft de financieringsstructuur van de Participatiewet. Daarna gaan we in op de nieuwe doelgroep in de Participatiewet, de klassieke doelgroep en de Wsw. We onderzoeken per onderdeel wat de omvang van de doelgroep is, hoe die zich ontwikkelt, wat de kosten zijn van de ondersteuning en welke middelen vanuit de rijksoverheid beschikbaar zijn. We concluderen of deze middelen toereikend zijn om de verschillende onderdelen adequaat uit te voeren.

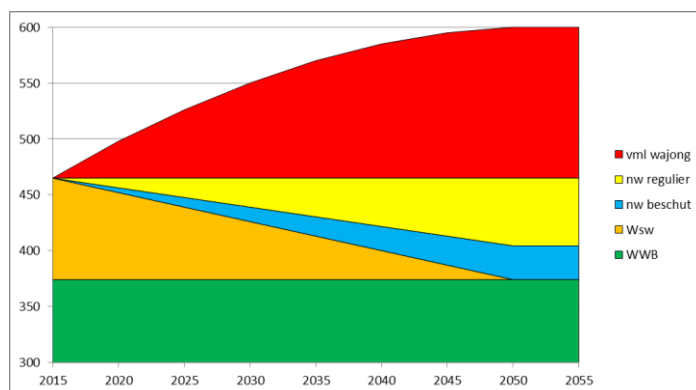
## 2. Participatiewet

### 2.1 Inleiding

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Hierdoor is de instroom in de Wsw gestopt en is de Wajong alleen nog beschikbaar voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Het gevolg hiervan is dat vanaf 2015 een steeds grotere, nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking een beroep doet op de gemeente voor ondersteuning. De bedoeling van de wetgever is dat de groep mensen met een arbeidsbeperking vaker dan onder de Wsw het geval was regulier – al dan niet met loonkostensubsidie en begeleiding - aan de slag gaat. De Participatiewet leidt op termijn tot een besparing voor de rijksoverheid van €1,6 mld. Daarvan wordt €0,9 mld gerealiseerd door een lager volume Wajong.

### 2.2 Doelgroepen

De middelen die voor de nieuwe doelgroep vanuit de rijksoverheid beschikbaar zijn, zijn een stuk lager dan voorheen onder de Wsw. Voor een Wsw-er ontvangt de gemeente circa €25.000,- per persoon, terwijl de gemeente voor de nieuwe doelgroep (met arbeidsbeperking) gemiddeld €15.000,- per persoon ontvangt<sup>3</sup>. Daarnaast is het klassieke re-integratiebudget van gemeenten in de periode 2010-2018 (macro) verlaagd van €1,4 mld naar €0,5 mld per jaar. Op de Wsw zijn bezuinigingen doorgevoerd met een omvang van €120 mln in 2011 oplopend tot €320 mln in 2020<sup>4</sup>. De ontwikkeling van de verschillende doelgroepen, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, is weergegeven in de volgende grafiek. Deze aantallen zijn ontleend aan de memorie van toelichting bij de Participatiewet en bewerkt door Berenschot. Op de verticale as staan de aantallen personen in de verschillende doelgroepen (maal 1.000). Op de horizontale as staan de jaren.



We lichten de kleuren in de figuur als volgt nader toe:

- **Groen:** Gemeenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Uiteraard kent de omvang van het bestand fluctuaties van jaar op jaar, mede als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Zo ging kort na 2015 de bijstandsafhankelijkheid omhoog door de toestroom van statushouders. Vanaf dit jaar kunnen we een forse stijging van het volume verwachten door de Corona-crisis. Voor de leesbaarheid van de figuur en voor het specifiek in beeld brengen van de gevolgen van de Participatiewet houden we echter het bijstandsniveau in dit plaatje constant.

<sup>3</sup> Via de loonkostensubsidie, uitvoerings- en begeleidingsmiddelen.

<sup>4</sup> Het bedrag van €320 mln is berekend door een efficiency-korting die opliep tot €3.000,- per Wsw-er per jaar te vermenigvuldigen met het aantal Wsw-ers in 2020. Daarbovenop komt de korting van €120 mln/jr vanaf 2011. Deze korting loopt vanaf 2015 jaarlijks af naar rato van de daling van het aantal Wsw-ers.

- *Oranje:* Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het aantal Wsw-ers neemt geleidelijk af, omdat de toegang tot de Wsw per 1-1-2015 is afgesloten. Op 1 januari 2015 waren er ruim 103.000 Wsw-ers (90.000 arbeidsjaren). Het zittend bestand behoudt de oude rechten. Uiteindelijk zal op enig moment iedereen uit de Wsw zijn gestroomd. Vandaar de afname tot 0 in de figuur.
- *Blauw:* Het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten gemiddeld voor drie Wsw-ers die uitstromen één beschutte arbeidsplek creëren. Inwoners kunnen daarvoor een indicatie aanvragen bij het UWV. Het gaat dan om de plaatsing van mensen met arbeidsvermogen, die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Deze categorie wordt ook wel 'Nieuw beschut' genoemd. Gemeenten moeten, zodra een inwoner met een indicatie een beroep doet op de gemeente voor ondersteuning, plekken realiseren tot aan de aantallen die zijn opgenomen in een ministeriële regeling.
- *Geel:* Het ministerie gaat er vanuit dat 2/3<sup>e</sup> van de mensen die voorheen in de Wsw aan de slag gingen, onder de Participatiewet met een loonkostensubsidie en begeleiding aan de slag gaan bij reguliere werkgevers. Het totaal aantal mensen dat met ondersteuning van de gemeenten aan de slag gaat, blijft dan op het niveau van de oude Wsw. Het gaat dan om de kleuren blauw en geel in de figuur; dit is qua omvang vanaf 2050 uiteindelijk gelijk aan het oranje vlak in 2015.  
Dit betreft een grote wijziging ten opzichte van de voormalige Wsw. Een belangrijke doelstelling is inclusie, waardoor mensen met een arbeidsbeperking die voorheen intern binnen het sw-bedrijf aan de slag gingen, dan wel werden gedetacheerd, nu zoveel mogelijk worden geplaatst bij en begeleid door reguliere werkgevers. Landelijk hebben werkgevers zich gecommitteerd aan de zogenoemde banenafpraak, waarbij zij hebben toegezegd om voor 125.000 mensen met een arbeidsbeperking een werkplek te realiseren.
- *Rood:* De omvang van deze groep neemt toe. Gemeenten zijn sinds 2015 ook verantwoordelijk voor de groep mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en die voorheen in de Wajong zou zijn terecht gekomen (en niet in de Wsw). Deze groep wordt steeds groter. De verwachting van het ministerie is dat uiteindelijk ten opzichte van de oorspronkelijke aantallen (landelijk 375.000 mensen in de bijstand, 90.000 mensen in de Wsw) 135.000 mensen extra gebruik zullen maken van ondersteuning vanuit de Participatiewet. Ook voor deze groep is het doel om ze zoveel mogelijk regulier aan de slag te helpen met loonkostensubsidie en/of begeleiding. Hiervoor zijn maar beperkt middelen beschikbaar (het begeleidingsbudget van UWV van 111 miljoen wordt geleidelijk overgeheveld naar gemeenten).

### 2.3 Uitdaging gemeenten

Gemeenten hebben onder de Participatiewet daarmee de uitdaging om elk jaar meer mensen aan de slag te krijgen. Het gaat om een groep met arbeidsbeperkingen, die zonder ondersteuning niet in staat is om aan de slag te komen en te blijven. Enerzijds wordt de groep steeds groter door het grotendeels afsluiten van de toegang tot de Wajong. Anderzijds gaat het om het aan de slag krijgen van mensen die voorheen een plek kregen in het kader van de Wsw. Het nieuwe instrumentarium bestaat vooral uit loonkostensubsidie en beschutte arbeid. Belangrijk is dus dat het gemeentelijk beleid rekening houdt met een groep die elk jaar groter wordt en dat de uitvoering daarop wordt afgestemd.

Tegelijkertijd zijn en worden de beschikbare middelen vanuit de rijksoverheid ingeperkt. Van 2010 tot 2018 zijn de klassieke re-integratiemiddelen met 2/3<sup>e</sup> omlaag gebracht. Voor de doelgroep met beperkte loonwaarde die geleidelijk aan in de plaats komt van de Wsw is per persoon gemiddeld €15.000,- beschikbaar<sup>5</sup>, terwijl per Wsw-er gemiddeld €25.000,- beschikbaar is. Om dezelfde aantallen te kunnen blijven ondersteunen, worden gemeenten

<sup>5</sup> Deze middelen ontvangen de gemeenten via het BUIG-budget (loonkostensubsidie), het participatiebudget (begeleidingsvergoeding) en de algemene uitkering in het gemeentefonds (uitvoeringskosten)

feitelijk gedwongen om op zoek te gaan naar steeds efficiëntere manieren om mensen aan de slag te helpen en te houden.

Bovendien is sprake van een complexe financieringssystematiek. De middelen komen vanuit de rijksoverheid bij de gemeente binnen via drie kanalen (zie bijlage): (1) het bijstandsbudget (BUIG), (2) de integratie-uitkering sociaal domein (re-integratiemiddelen) en (3) de algemene uitkering in het gemeentefonds (cluster inkomen en participatie ten behoeve van de uitvoeringskosten Participatiewet, het minimabeleid en sinds 2019 het klassieke re-integratiebudget). Voor een deel kan de hoogte van de beschikbare middelen goed worden ingeschat. Voor een ander deel is dat lastig, met name voor het bijstandsbudget (ruim de helft van het totale budget). Dat leidt tot onzekerheid bij de beleidsvorming en het inschatten van kosten en de opbrengsten van het beleid. Belangrijk is dat gemeenten zich daar goed van bewust zijn. Keuzes worden gemaakt in onzekerheid. Ook de uitkomst is onzeker. Het is daarom belangrijk dat goede en duidelijke keuzes worden gemaakt, dat de uitkomsten worden gemonitord en dat waar nodig beleid en uitvoering worden bijgesteld.

Kortom, gemeenten ontwikkelen beleid en voeren dat uit voor een steeds grotere groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, dat wordt verbonden met het beleid voor de klassieke doelgroep. Ook zal de uitvoering hierin mee moeten bewegen: welke rol krijgt het klassieke sw-bedrijf? Welke rol krijgen de sociale dienst en het werkgeversservicepunt? Wat doe je jaarlijks met de, in beginsel, krimpende doelgroep bij het klassieke sw-bedrijf?

## 2.4 Hoe doen gemeenten het?

De Participatiewet is in 2019 in opdracht van het ministerie van SZW geëvalueerd. De Participatiewet kent een lang ingroepad, doordat de Wsw en een groot deel van de Wajong geleidelijk vervangen wordt door de nieuwe doelgroep.

Het SCP voerde een belangrijk deel van de evaluatie uit. Het SCP was kritisch op de resultaten van de Participatiewet. De conclusie was dat de invoering van de Participatiewet nauwelijks heeft geleid tot verhoging van de baankansen, zoals beoogd met de wet. Voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, is er amper een verschil. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, daalde de kans op werk. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen stegen de baankansen. Hun inkomenspositie verslechterde echter, hun banen gaan vaker om tijdelijk werk.

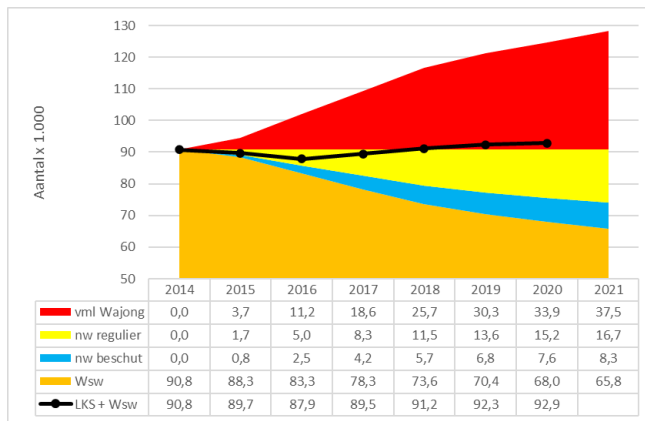
Gemeenten zijn met de Participatiewet – naast de klassieke bijstand - verantwoordelijk voor het aan de slag helpen van mensen die ondanks hun arbeidsbeperking, loonwaarde kunnen realiseren. Doel is dat zij zo regulier mogelijk aan de slag gaan (inclusie). Berenschot constateert dat het totaal aantal mensen met een beperking dat door gemeenten aan de slag wordt geholpen gelijk is, terwijl de doelgroep waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, groter is dan het oorspronkelijk aantal Wsw-ers<sup>6</sup>. Er zijn echter verschillen tussen gemeenten. In sommige gemeenten zijn veel mensen met een loonkostensubsidies aan de slag geholpen, terwijl in andere gemeenten het aantal nog beperkt is. Specifiek voor de doelgroep 'nieuw beschermt' blijkt dat de aantallen die aan de slag geholpen worden lager zijn dan door het ministerie van SZW geraamd. In totaal zijn tot nu toe circa 4.000 plekken gerealiseerd. De raming voor ultimo 2020 was 7.600. Ook hier zien we verschillen tussen gemeenten. In sommige gemeenten zijn relatief veel mensen met een indicatie beschermt aan het werk, terwijl de aantallen in andere gemeenten achter blijven.

Een specifieke groep is de groep jonggehandicapten die geen uitkering ontvangt, terwijl zij voorheen, onder de Wajong, vaak wel een uitkering zouden hebben ontvangen. Het gaat om de nieuwe groep nuggers. De helft van

---

<sup>6</sup> Mensen die (al dan niet tijdelijk) een loonwaardebeperking hebben, kunnen met de loonkostensubsidie aan de slag worden geholpen. Hiermee doen we geen uitspraak over de mate waarin mensen die met een loonkostensubsidie aan de slag zijn geholpen vergelijkbaar zijn met de groep die voorheen onder de Wsw aan de slag werd geholpen. Het instrument wordt bijvoorbeeld ook ingezet voor mensen uit de klassieke doelgroep, die tijdelijk een beperkte loonwaarde hebben. Voor inzicht in de aard van de groep mensen die in de praktijk een loonkostensubsidie ontvangt, is nader onderzoek nodig.

deze groep is bekend met de mogelijkheid om hulp te krijgen vanuit de gemeente, en de helft van de groep die behoefte heeft aan hulp, slaagt er niet in om daadwerkelijk hulp te krijgen. Zo'n 20% van de jonggehandicapte nuggers heeft hulp ontvangen. Zij zijn meestal tevreden over deze hulp (Inspectie SZW, 2019).



In de bovenstaande grafiek laten we naast de in de Memorie van Toelichting geraamde aantallen (tot en met 2021), de realisatie van het aantal mensen zien dat met een loonkostensubsidie aan de slag is geholpen (LKS-regulier + LKS-beschut). De lijn-grafiek laat het totaal zien van het aantal Wsw-ers en het totaal aantal mensen dat met een LKS aan de slag is geholpen. Dat is het totaal van het aantal mensen met een beperkte loonwaarde dat via de gemeente aan de slag is geholpen. Dat aantal ligt ongeveer op hetzelfde niveau als het aantal Wsw-ers in 2015, bij de start van de Participatiewet.

Er zijn in de Participatiewet geen harde doelstellingen geformuleerd. In de memorie van toelichting bij de Participatiewet wordt ervan uitgegaan dat de groepen nieuw regulier en nieuw beschermt met een loonkostensubsidie aan de slag worden geholpen. Ten aanzien van de groep voormalig Wajong is onduidelijk wat de doelstelling is. Door het aanscherpen van de toegangseisen tot de Wajong neemt het aantal mensen met een arbeidsbeperking onder de Participatiewet elk jaar toe. In de begrotingsraming wordt voor de groep voormalig Wajong rekening gehouden met loonkostensubsidies en hogere uitkeringslasten voor de Participatiewet in verband met de (aanvullende) uitkering van de mensen die hierop een beroep zullen doen. De mate waarin met deze bedragen rekening wordt gehouden is niet bekend. Voorts wordt (voor de rijksoverheid budgettair neutraal) re-integratiebudget overgeheveld van het UWV naar de gemeenten. De bedragen zijn ontoereikend om de groep voormalig Wajong volledig (met een loonkostensubsidie) aan de slag te helpen en te begeleiden. Daaruit kan worden afgeleid dat de ambitie van de rijksoverheid niet is om de groep – hoewel deze groep beschikt over (beperkte) loonwaarde - volledig via de Participatiewet aan het werk te helpen.

We merken op dat als de doelstelling zou zijn dat via de Participatiewet tenminste even veel mensen met een beperking aan de slag geholpen worden als voorheen onder de Wsw en Wajong, dat – bovenop de groepen nieuw beschermt en nieuw regulier - jaarlijks circa 12% van de groep voormalig Wajong een loonkostensubsidie zou moeten ontvangen. In dat geval zouden in 2020 circa 29.000 loonkostensubsidies (LKS-beschut + LKS-regulier) verstrekt moeten worden. De grafiek laat zien, dat uitgaande van de raming bij de invoering van de Participatiewet, in 2020 circa 24.910 mensen op grond van de Participatiewet aan de slag zijn met een loonkostensubsidie.



## 2.5 Toekomstige ontwikkelingen

Het terrein van werk en inkomen bevindt zich in een turbulente omgeving. Veel zorg ging uit naar de financiële, sociale en maatschappelijke vraagstukken rond Wmo en Jeugd. De ontwikkelingen op het terrein van de Participatiewet leken vooralsnog beperkt. Belangrijke ontwikkelingen waren de instroom van statushouders die vaak een beroep doen op de bijstand en de toenemende (financiële) knelpunten bij (voormalige) sw-bedrijven. De instroom van de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking kwam op gang, maar bleef als aandeel in het totale aantal bijstandsgerechtigden nog relatief beperkt. Gemeenten investeerden veel in dienstverlening voor de nieuwe doelgroep in de afgelopen jaren. In de eerste jaren van de Participatiewet hadden gemeenten veel last van kinderziektes in de wet. Tegelijkertijd kwamen steeds meer mensen vanuit de bijstand aan de slag, door de relatief gunstige conjuncturele omstandigheden.

De komende jaren ziet het beeld er mogelijk anders uit. De conjuncturele gevolgen van de Corona-crisis leiden waarschijnlijk tot een verhoging van het aantal bijstandsgerechtigden. Het aandeel mensen met een arbeidsbeperking in de bijstand wordt door de autonome ontwikkeling in de Participatiewet steeds groter.

Tegelijkertijd ontstaat op landelijk niveau het besef dat er wel heel hard is ingegrepen in de sociale zekerheid en dat het aantal mensen met een uitkering onnodig hoog is. Belangrijke recente onderzoeken als De waarde van werk (WRR, 2019), In wat voor land willen wij werken? (commissie Borstlap, 2020) en de brede maatschappelijke heroverweging<sup>7</sup> (2020) geven aan dat de belangstelling voor het arbeidsmarktbeleid stijgt. Geconstateerd wordt o.a. dat Nederland ondertussen in de westerse wereld onderaan staat qua bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid. Belangrijke voorstellen die in verschillende rapporten worden gedaan zijn meer investeren in bewezen effectieve re-integratie-instrumenten, zoals persoonlijke begeleiding, lagere caseload, ondersteuning en scholing, ontzorgen van werkgevers en focus op investeren in werk. Ook bestaat er een sterk pleidooi voor basisbanen en meer vormen van detachering. Het is nog niet bekend wat dit betekent voor het landelijk beleid. De verwachting is dat hier afspraken over gemaakt gaan worden bij de kabinetsformatie.

Op landelijk niveau hebben het CDA en de SP de visie 'Aan de slag in het sociaal ontwikkelbedrijf' opgesteld. Het plan is om de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten door een landelijk dekkend netwerk van Sociaal ontwikkelbedrijven te realiseren. Elke gemeente dient volgens het voorstel te participeren in een sociaal ontwikkelbedrijf. Het bedrijf zou naast begeleiding, training en scholing, ook werk in een beschermde werkomgeving, groepsdetachering, individuele detachering en directe plaatsing in een zelfstandige baan bij het bedrijfsleven moeten aanbieden. Hoewel het plan voor wat betreft de uitvoering, inrichting en financiering nadere uitwerking vraagt, worden de inhoudelijke uitgangspunten breed door de Tweede Kamer ondersteund.

## 2.6 Conclusies

- Voor de analyse van de beschikbare en benodigde middelen voor de Participatiewet, maken wij – in lijn met de memorie van toelichting bij de Participatiewet - onderscheid tussen de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet, de Wsw en de klassieke doelgroep.
- De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. Daarmee zitten gemeenten in een meerjarige, langdurige transitie, waarin de huidige Wsw geleidelijk wordt vervangen door een steeds grotere, nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking.
- Er is met de Participatiewet fors bezuinigd:

---

<sup>7</sup> Ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis, zijn op alle ministeries mogelijke hervormingen en koerswijzigingen in kaart gebracht. Deze voorbereidingen heten de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Het doel is om beleidsmakers van de toekomst breed inzicht te geven in de opties en mogelijkheden die er zijn in economische voor- en tegenspoed. De beleidskeuzes en mogelijke gevolgen zijn onafhankelijk en zonder kabinetsoordeel gepresenteerd.

- De Participatiewet leidt tot een bezuiniging voor de rijksoverheid van structureel €1.600 mln/jr, waarvan €900 mln gerealiseerd wordt door een lager volume Wajong. Een bedrag oplopend tot €700 mln/jr wordt gerealiseerd door het (op termijn) verdwijnen van de Wsw.
- Tegelijkertijd is het klassieke re-integratiebudget verlaagd van €1.400 mln in 2010 naar €500 mln/jr vanaf 2018.
- Op de Wsw is reeds €120 mln bezuinigd in 2011. Dat bedrag liep - met de jaarlijks oplopende efficiencykorting van €500 per Wsw-er in 2018 naar €3.000 per Wsw-er in 2020 - op naar €320 mln in 2020.
- De financiering van gemeenten gaat ervan uit dat het totaal aantal mensen vanuit de nieuwe doelgroep dat met begeleiding aan de slag wordt geholpen, gelijk is aan het totaal aantal mensen dat (meerjarig vanaf 2015) de Wsw heeft verlaten. Gemeenten slagen erin om dat aantal te realiseren.
- Het aantal Wsw-ers in 2015 was gelijk aan 90.800 en ontwikkelt zich volgens de ramingen naar structureel nul vanaf 2050. De omvang van de nieuwe doelgroep onder de Participatiewet ontwikkelt zich volgens de ramingen van SZW van nul in 2015 naar structureel 226.200 vanaf 2050
- De totale nieuwe doelgroep is volgens de ramingen van SZW in 2020 gelijk aan 56.700 personen. Daarvan zijn in 2020 24.910 personen met een loonkostensubsidie aan de slag geholpen. Het is onbekend waar de overige groep van 31.790 personen zich bevindt. Uitgaand van de ramingen van SZW ontvangt deze groep – die voorheen aan de slag zou zijn in de Wsw en/of een uitkering zou hebben op grond van de Wajong - een uitkering op grond van de Participatiewet.

## 3. Financiering Participatiewet

### 3.1 Financieringskanalen

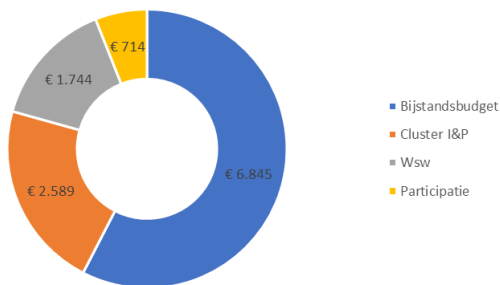
Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld van de Rijksoverheid voor de financiering van de Participatiewet: het bijstandsbudget (ook wel BUIG of inkomensdeel genoemd), de integratie-uitkering Participatie en de algemene uitkering in het gemeentefonds.

Tabel. Financiering van de Participatiewet

Budget	Bestedingsrichting
Bijstandsbudget	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijstandsuitkeringen</li> <li>Loonkostensubsidies</li> </ul>
Integratie-uitkering participatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loonkosten en overige kosten Wsw</li> <li>Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroepen</li> </ul>
Cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het Gemeentefonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klassieke re-integratie<sup>8</sup></li> <li>Uitvoeringskosten sociale dienst</li> <li>Bijzondere bijstand</li> </ul>

Aan de linkerkant staan de drie verschillende budgetten. Aan de rechterkant staat waar de budgetten voor bedoeld zijn. De middelen zijn vrij besteedbaar. Dat laat onverlet dat aan iedereen die recht heeft, een uitkering moet worden verstrekt. Ook voor de Wsw-middelen geldt dat iedereen die recht heeft op Wsw salaris dient te ontvangen.

In de volgende grafiek zien we de bedragen die gemeenten landelijk in 2021 ontvangen (stand septembercirculaire 2020, in mln euro).



Figuur. Bedragen die gemeenten landelijk ontvangen in 2021 (stand septembercirculaire 2020)

Hierna gaan we dieper in op de verschillende budgetten.

<sup>8</sup> Het klassieke re-integratie budget (= het re-integratiebudget dat destijds beschikbaar was onder de Wet werk en bijstand) was een specifieke uitkering die in 2015 in de integratie-uitkering Sociaal Domein is geplaatst. De integratie-uitkering is een tijdelijke voorziening binnen het gemeentefonds. De bedoeling is dat de middelen later in de algemene uitkering worden geplaatst. Als dat niet lukt, komen de middelen in een decentralisatie-uitkering. In 2019 is het klassieke re-integratiebudget overgeheveld van de integratie-uitkering Sociaal Domein naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Voorzien is dat in 2023 het budget voor de plaatsing en begeleiding van de nieuwe doelgroepen voor wat betreft het onderdeel 'beschut', in een decentralisatie-uitkering wordt geplaatst en het onderdeel 'regulier' overgaat naar de algemene uitkering. Het onderdeel Wsw gaat dan net zo als 'beschut' naar een decentralisatie-uitkering.

### 3.2 Bijstandsbudget

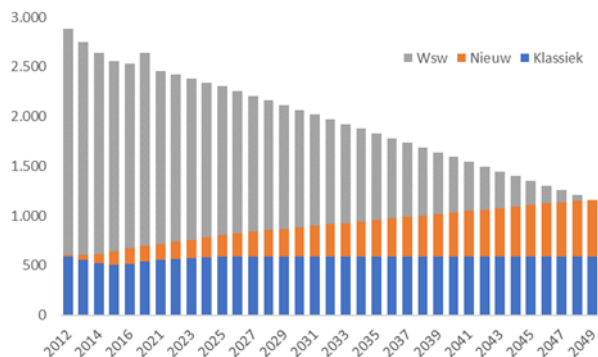
Gemeenten ontvangen jaarlijks het bijstandsbudget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en LKS. Er wordt eerst op basis van de ramingen van het Centraal planbureau (CPB) een macrobudget vastgesteld. Het macrobudget wordt vervolgens verdeeld op basis van zogenoemde objectieve factoren. Objectieve factoren zijn factoren die niet direct gerelateerd zijn aan de totale bijstandsuitgaven en die niet direct door gemeenten te beïnvloeden zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal alleenstaande ouders, het aantal minderheden en het aantal corporatiewoningen in de gemeente. Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners ontvangen een aandeel dat geheel of gedeeltelijk verdeeld wordt op basis van de historische bijstandsuitgaven. Het budget voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners staat los van de werkelijke totale uitgaven.

De staatssecretaris van SZW is voornemens om vanaf 2022 de budgetten loonkostensubsidie (LKS) over gemeenten te verdelen op basis van de historische uitgaven<sup>9</sup>. Dat moet de gemeenten stimuleren om het instrument loonkostensubsidie vaker in te zetten.

### 3.3 Participatiemiddelen

Naast het bijstandsbudget, ontvangen gemeenten middelen voor de re-integratie en begeleiding. Het gaat om middelen voor het re-integreren van de klassieke doelgroep onder de Bijstandswet (via de algemene uitkering in het gemeentefonds) en (via de integratie-uitkering Participatie) het re-integreren en begeleiden van de nieuwe doelgroep en voor de financiering van de Wsw.

Het budget voor de Wsw wordt elk jaar lager omdat de instroom in de Wsw is gestopt. Tot en met 2020 is elk jaar toenemende efficiency-korting doorgevoerd op het budget. Het budget gaat verder elk jaar omlaag, omdat het aantal Wsw-ers omlaag gaat. Omdat het aantal Wsw-ers daalt tot uiteindelijk nul, gaat ook het budget voor de Wsw op termijn omlaag naar nul.



Figuur. Budgetten Participatiewet (mln euro)<sup>10</sup>

Binnen de Participatiewet is een budget Wsw vastgesteld en een budget voor de nieuwe doelgroep. In bovenstaande grafiek is dat het grijze respectievelijk oranje deel. Elk jaar ontvangt de gemeente een budget voor de nieuwe doelgroep. Het budget voor de nieuwe doelgroep (nieuw beschut, begeleiding regulier en voormalig Wajong) wordt elk jaar groter.

<sup>9</sup> Zie: Financiering loonkostensubsidies op basis van realisaties en laagste loonschalen in cao's, brief van de staatssecretaris van SZW, datum 10-12-2020

<sup>10</sup> De uitschieter in 2020 wordt verklaard door extra geld dat de rijksoverheid beschikbaar stelde ter compensatie van tekorten die veroorzaakt worden door de Corona-pandemie.

Tot slot ontvangt de gemeente via de algemene uitkering in het gemeentefonds het klassieke re-integratiebudget voor de Wet werk en bijstand. Dat bedrag was in 2010 gelijk aan €1.400 mln en is door meerdere bezuinigingen omlaag gebracht naar structureel circa €500 mln per jaar<sup>11</sup>.

### 3.4 Cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds

In de algemene uitkering in het gemeentefonds ontvangen gemeenten het cluster inkomen en participatie. Het cluster inkomen en participatie is bedoeld voor het betalen van de uitvoeringskosten van de Participatiewet en het minimabeleid (met name bijzondere bijstand en schuldhelpverlening). In totaal zit er circa €2,6 mld in het cluster I&P (stand septembercirculaire 2020).

De middelen worden verdeeld op basis van verschillende factoren, zoals het aantal inwoners, het aantal mensen met een laag inkomen en het aantal bijstandsgerechtigden. Het gemeentelijk aandeel in de verdeling beweegt dus (in tegenstelling tot het bijstandsbudget) mee met het werkelijk aantal bijstandsgerechtigden,.

Daarnaast beweegt het budget mee met de rijksuitgaven via de zogenaamde trap-op-trap-af systematiek. Dat betekent dat als de rijksuitgaven omhoog gaan, het gemeentefonds automatisch mee omhoog beweegt. Daarmee gaat het cluster I&P ook automatisch omhoog.

### 3.5 Herijking gemeentefonds

De financiering gaat naar verwachting per 2023 veranderen. De participatiemiddelen voor de doelgroep begeleiding regulier gaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds (cluster I&P). De verdeling van het cluster I&P wordt herijkt. Dat leidt tot herverdeeleffecten. Het macrobudget verandert in principe niet, maar golft via de trap op, trap af systematiek wel mee met de rijksuitgaven.

De middelen voor nieuw beschut en voor de Wsw komen in een zogenoemde decentralisatie-uitkering. Het bijstandsbudget blijft bestaan, zoals het nu is. Hier worden geen (grote) veranderingen verwacht.

### 3.6 Conclusies

- De financiering van de Participatiewet vindt plaats via drie kanalen:
  1. De bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies worden gefinancierd via het bijstandsbudget.
  2. De uitvoeringsmiddelen en het minimabeleid wordt gefinancierd via de algemene uitkering in het gemeentefonds.
  3. De re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de Wsw worden gefinancierd via de integratie-uitkering Participatie.
- De financiering van de re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de Wsw via de integratie-uitkering participatie is tijdelijk. De klassieke re-integratiemiddelen zijn in 2019 reeds overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Het voornemen is om vanaf 2023 nog een deel over te hevelen naar de algemene uitkering en de middelen voor de Wsw en nieuw beschut over te hevelen naar een decentralisatie-uitkering.
- Het budget voor de Wsw wordt elk jaar kleiner, omdat het aantal Wsw-ers kleiner wordt.
- De bedragen voor de nieuwe doelgroepen worden – zowel in het bijstandsbudget, de re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de uitvoering – elk jaar groter, met het groeien van de omvang van de nieuwe doelgroep.

---

<sup>11</sup> Doordat het bedrag is opgenomen in de algemene uitkering in het gemeentefonds, loopt het budget mee in de systematiek van het gemeentefonds. Als gevolg daarvan is er sprake van een jaarlijkse oploep in het budget.



## 4. Nieuwe doelgroep

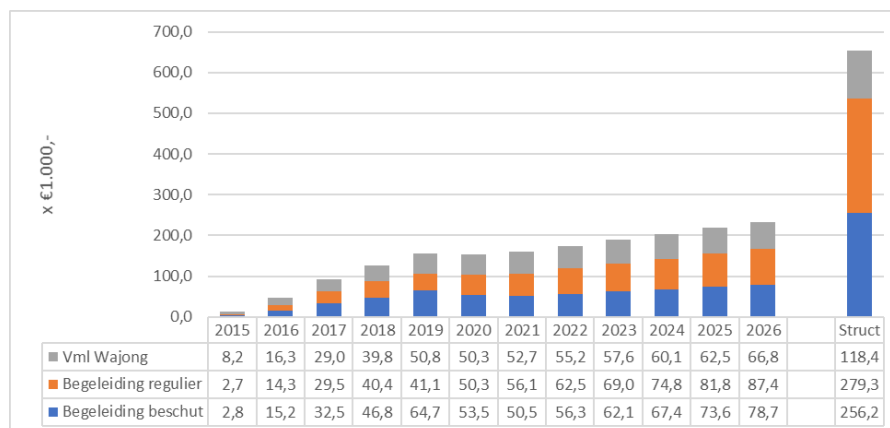
### 4.1 Inleiding

Door het sluiten van de toegang tot de Wsw en het beperken van de toegang tot de Wajong voor alleen mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, is jaarlijks een steeds grotere nieuwe doelgroep afhankelijk van ondersteuning vanuit de Participatiewet. Er is sprake van financiële knelpunten bij de begeleidingsvergoeding. Hierna brengen we de beschikbare en de benodigde middelen in beeld en gaan na hoeveel geld gemeenten in verschillende scenario's tekort komen.

Er is eveneens sprake van knelpunten bij de loonkosten. Deze hebben te maken met de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) en de cao Aan de Slag. De cao geldt voor werknemers met een dienstverband bij een publieke organisatie die is belast met de uitvoering van de Participatiewet. Hierover vindt reeds overleg plaats tussen het ministerie van SZW en de VNG. In de analyse hierna laten we deze kosten buiten beschouwing.

### 4.2 Beschikbare middelen

Bij de invoering van de Participatiewet heeft het ministerie van SZW middelen beschikbaar gesteld voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet. Het ministerie stelde €8500 beschikbaar voor de begeleiding van de doelgroep nieuw beschut en €4000 voor de groep die bij reguliere werkgevers aan de slag kan. Voor de groep die voorheen in de Wajong zou zijn terecht gekomen en niet in de Wsw, hevelde het ministerie de begeleidingsmiddelen van het UWV over naar de gemeenten, dat niet meer door het UWV gebruikt zou worden door het afnemend aantal mensen in de Wajong met arbeidspotentieel. De volgende bedragen staan op dit moment in de begroting opgenomen (stand septembercirculaire 2020). We brengen eveneens de structurele middelen in beeld (dit is een inschatting, geijkt op de nu beschikbare budgetten).



In 2018 en 2019 waren de budgetten voor beschutte arbeid relatief hoog. Dat kwam omdat in de jaren 2017 tot en met 2020 een bonus van €3.000,- werd uitgekeerd voor elke gerealiseerde beschutte werkplek. De bonus is vanaf 2021 niet meer beschikbaar. De jaarlijkse groei van het budget hangt samen met de groei van de doelgroep.

Voorts ontvangen gemeenten voor het betalen van de loonkostensubsidie (LKS-regulier + LKS-beschut) middelen in het bijstandsbudget. Gemeenten ontvangen geld voor de uitvoering van de loonkostensubsidie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Per verstrekte loonkostensubsidie ontvangen gemeenten een basisbedrag van circa €2.000,- per jaar. Als rekening wordt gehouden met de uitkeringsfactor, ontvangen gemeenten per verstrekte loonkostensubsidie circa €3.000,- per jaar.

### 4.3 Prijscomponent

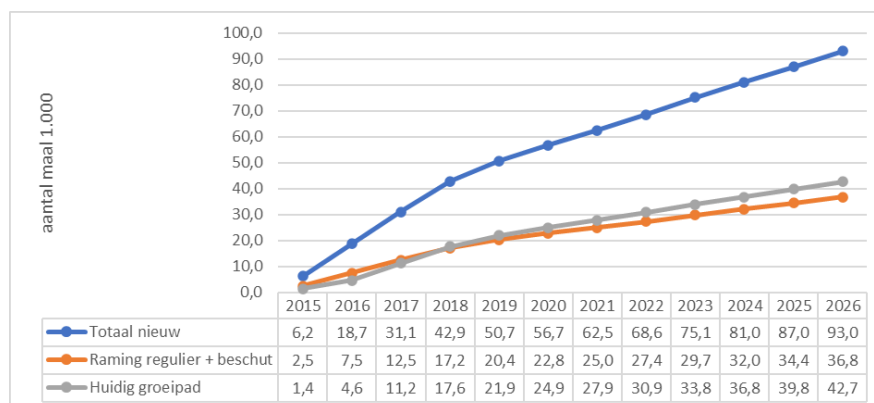
Zoals hiervoor aangegeven is bij de invoering van de Participatiewet uitgegaan van een begeleidingsvergoeding van €4.000 voor de nieuwe doelgroep regulier en van €8.500 voor de nieuwe doelgroep beschermt. SZW past inmiddels lagere prijzen toe, met name omdat de no riskpolis voor de doelgroep is overgegaan van de gemeenten naar het UWV<sup>12</sup>.

Voor het berekenen van de benodigde middelen gaan wij uit van reële prijzen, op basis van de meest actuele inzichten. Het blijkt dat de werkelijke prijzen vaak hoger zijn dan de prijzen waarmee in de budgetten rekening is gehouden. Een reële prijs voor de begeleiding van beschermt is op dit moment gemiddeld €11.000 per persoon en voor de begeleiding van LKS-regulier is dat gemiddeld €6500. Er zijn drie bronnen waar wij deze bedragen op baseren. Het bedrag van €11.000 komt uit het rapport 'Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten' (Capel/FNV 2019). Het bedrag van €6500 is ontleend aan 'Reintegratiekosten nieuwe doelgroep' (Berenschot, 2020). Maar, dit bedrag kan eveneens worden afgeleid uit de bedragen die Capel hanteert (gemiddelde van 8000 en 5000). Tot slot zien we dat het gewogen gemiddelde van 11.000 (1/3) en 6500 (2/3) gelijk is aan €8000,-. Dat bedrag is gelijk aan het gemiddelde van de tarieven die UWV hanteert. UWV hanteert de volgende tarieven, afhankelijk van de benodigde begeleidingsbehoefte: €2.835, €5.670, €9.450 en €14.175.

### 4.4 Scenario 1: Huidig groeipad

#### 4.4.1 Volumeontwikkeling

De doelgroep die gemeenten aan de slag helpt met een loonkostensubsidie wordt elk jaar groter. In dit scenario groeit het aantal mensen dat gemeenten aan de slag helpt met een loonkostensubsidie in hetzelfde tempo als het gerealiseerde tempo in de afgelopen jaren. We laten de ontwikkeling van dit scenario zien in de volgende grafiek.



In dit scenario groeit het aantal mensen dat met een loonkostensubsidie aan de slag wordt geholpen door tot 111.000 personen in de structurele situatie (niet in de grafiek opgenomen). De totale nieuwe doelgroep groeit (in de ramingen bij de invoering van de Participatiewet) door naar 226.000 personen in de structurele situatie. De totale doelgroep nieuw regulier en nieuw beschermt (= de totale doelgroep minus voormalig Wajong) groeit door naar 90.800 personen in de structurele situatie.

#### 4.4.2 Benodigde en beschikbare middelen

In de volgende tabel laten we de benodigde en beschikbare middelen zien.

<sup>12</sup> Op basis van de integratie-uitkering Participatie (stand septembercircular 2020) gaan we ervan uit dat het bedrag per nieuw-beschut-plek in 2020 gelijk is aan €8997,-. In 2021 en verdere jaren is het bedrag gelijk aan €7698,- per plek. Voor de doelgroep regulier kunnen we afleiden dat in 2020 rekening wordt gehouden met €4.000,- per plek. In 2021 wordt gerekend met €2.500,- per plek. Dat bedrag loopt op naar €2.900,- per plek in 2026.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struct
Volume (x1.000)	24,9	27,9	30,9	33,8	36,8	39,8	42,7	111,0
Beschikbaar (mln €)	180	159	174	189	202	218	233	654
Benodigd (mln €)	181	204	227	250	273	296	319	849
<b>Vershil (mln €)</b>	<b>0</b>	<b>-44</b>	<b>-53</b>	<b>-61</b>	<b>-70</b>	<b>-78</b>	<b>-86</b>	<b>-195</b>

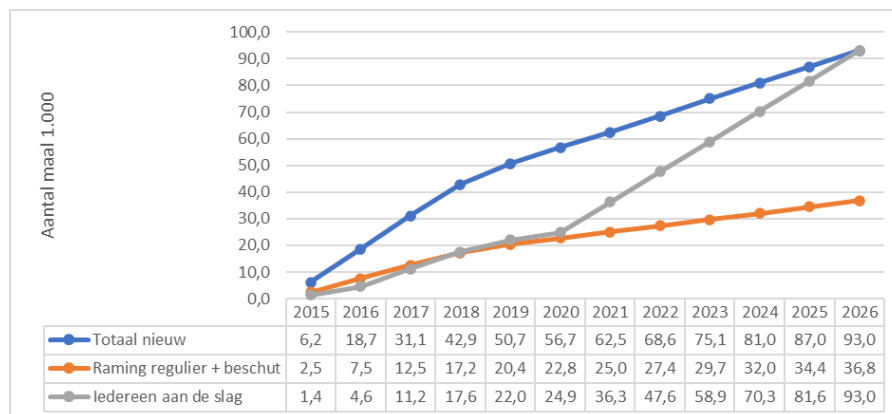
Toelichting:

- Voor de begeleiding is in 2020 €180 mln beschikbaar. In de huidige meerjarenperiode loopt dat bedrag op naar €233 mln in 2026. Op de langere termijn loopt het budget (naar verwachting) op naar circa €654 mln in de structurele situatie.
- Het benodigde budget in scenario 1 is in 2020 €181 mln. Dat bedrag loopt op naar €319 mln in 2026 en naar €849 mln in de structurele situatie.
- In 2020 was het benodigde bedrag ongeveer gelijk aan het beschikbare bedrag. Het verschil loopt op naar €86 mln negatief in 2026 en naar €195 mln negatief in de structurele situatie.

## 4.5 Scenario 2: Iedereen aan de slag

### 4.5.1 Volumeontwikkeling

In dit scenario groeit het aantal mensen dat met een loonkostensubsidie aan de slag wordt geholpen in de periode 2021-2026 naar het totaal (bij de invoering van de Participatiewet) geraamde aantal mensen met een arbeidsbeperking dat behoort tot de doelgroep van de Participatiewet.



In 2020 zijn circa 24.900 personen met een loonkostensubsidie aan de slag geholpen. Dat aantal groeit in dit scenario naar 93.000 personen in 2026.

### 4.5.2 Benodigde en beschikbare middelen

In de volgende tabel laten we de benodigde en beschikbare middelen zien.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struct
Volume (x1.000)	24,9	36,3	47,6	58,9	70,3	81,6	93,0	226,2
Beschikbaar (mln €)	180	159	174	189	202	218	233	654
Benodigd (mln €)	181	260	340	420	500	580	660	1.606
<b>Vershil (mln €)</b>	<b>0</b>	<b>-101</b>	<b>-166</b>	<b>-231</b>	<b>-298</b>	<b>-362</b>	<b>-427</b>	<b>-952</b>

Toelichting:

- Voor de begeleiding is in 2020 €180 mln beschikbaar. In de huidige meerjarenperiode loopt dat bedrag op naar €233 mln in 2026. Op de langere termijn loopt het budget (naar verwachting) op naar circa €654 mln in de structurele situatie.

- Het benodigde budget in scenario 2 is in 2020 €181 mln. Dat bedrag loopt op naar €660 mln in 2026 en naar €1.606 mln in de structurele situatie.
- In 2020 was het benodigde bedrag ongeveer gelijk aan het beschikbare bedrag. Het verschil loopt op naar €427 mln negatief in 2026 en naar €952 mln negatief in de structurele situatie.

#### 4.6 Samenvatting scenario's

In de volgende tabel tonen we een samenvatting van de uitkomst van onze analyse.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struct
<i>Scenario 1: Huidig groeipad</i>								
Volume (x1.000)	24,9	27,9	30,9	33,8	36,8	39,8	42,7	111,0
Vershil (mln €)	0	-44	-53	-61	-70	-78	-86	-195
<i>Scenario 2: Iedereen aan de slag</i>								
Volume (x1.000)	24,9	36,3	47,6	58,9	70,3	81,6	93,0	226,2
Vershil (mln €)	0	-101	-166	-231	-298	-362	-427	-952

Toelichting:

- We zien dat in scenario 1 een bedrag oplopend tot €86 mln in 2026 en €195 mln structureel ten opzichte van het beschikbare budget, nodig is om de doelgroep die aan de slag is met een loonkostensubsidie te begeleiden.
- We zien dat in scenario 2 een bedrag oplopend tot €427 mln in 2026 en €952 mln structureel ten opzichte van het beschikbare budget, nodig is om de doelgroep die aan de slag is met een loonkostensubsidie te begeleiden.

#### 4.7 Hoe gaat de begeleiding zich ontwikkelen

Hiervoor analyseerden we de ontwikkeling van het aantal mensen met een loonkostensubsidie dat op de werkplek begeleiding krijgt vanuit de gemeenten. De begeleiding staat nog aan het begin van de ontwikkeling.

Bij begeleiding hebben we vaak begeleiding op het werk in gedachten: jobcoaching. We zien echter steeds vaker bij gemeenten dat mensen met belemmeringen intensief begeleid moeten worden, op verschillende levensgebieden, om duurzaam op de arbeidsmarkt te kunnen participeren. Er is steeds meer inzicht in wat nodig is voor effectieve begeleiding. Mensen komen niet naar hun werk omdat ze sociale of psychische problemen hebben of omdat ze financiële problemen hebben. In dat geval is (wellicht) interventie nodig in de persoonlijke levenssfeer en niet specifiek op het werk. De begeleiding zou ook niet alleen begeleiding op een werkplek moeten zijn, maar begeleiding van betrokkenen 'om zich op de arbeidsmarkt te handhaven'. Dat betekent dat als de baan ophoudt te bestaan, gezocht wordt naar een andere baan, om terugval in de uitkering te voorkomen. Dus: niet begeleiding op de baan, maar begeleiding op de arbeidsmarkt. Ons beeld is dat dit een terrein is dat sterk in ontwikkeling is. Het beeld ontstaat dat sociale diensten en werkbedrijven zich aan het ontwikkelen zijn naar organisaties die een buffer vormen op de arbeidsmarkt, om de mensen die dat in het dagelijks leven nodig hebben, actief te laten participeren op de arbeidsmarkt. Jobcoach wordt arbeidsmarktcoach of life-coach. Met het groeien van intensievere begeleiding neemt de kwaliteit toe, maar zullen ook de kosten toenemen.

#### 4.8 Conclusies

- In de berekening van de rijksbudgetten wordt uitgegaan van een lagere prijscomponent dan de feitelijke kosten van begeleiding van de nieuwe doelgroep. Voor de doelgroep beschut kunnen we op basis van de meest recente inzichten uitgaan van gemiddelde begeleidingskosten van €11.000 per persoon, terwijl bij de invoering van de Participatiewet structureel werd uitgegaan van €8.500 per persoon. Voor de doelgroep regulier werd uitgegaan van €4.000 terwijl de feitelijke gemiddelde kosten op basis van de huidige inzichten €6.500 per persoon bedragen.

- Uitgaand van de kostprijzen die we op dit moment in de praktijk zien, zijn de beschikbare middelen voor begeleiding in 2021 €44 mln lager dan het benodigde bedrag. Dat bedrag loopt op tot €86 mln in 2026 en €195 mln structureel.
- Indien alle mensen met een beperking die kunnen werken, binnen het bereik van de Participatiewet aan de slag worden geholpen, is in 2021 sprake van een tekort van €101 mln, oplopend tot €427 mln in 2026 en €952 mln structureel.
- Het beleid rond begeleiding is zich sterk aan het ontwikkelen. De nadruk komt steeds meer te liggen op het begeleiden van mensen op de arbeidsmarkt, zodat zelfredzaamheid wordt bevorderd en uitkeringsafhankelijk wordt voorkomen. Dit vraagt niet alleen om begeleiding op de werkplek, maar om begeleiding en ondersteuning op alle levensgebieden. Omdat dit terrein nog in ontwikkeling is, zijn de kosten hiervan ook nog niet in volle omvang in beeld. Het is niet uit te sluiten dat de kosten op termijn hoger liggen dan de bedragen waarmee we hiervoor rekening hebben gehouden.
- Tot slot merken we op dat de loonkosten van de nieuwe doelgroep omhoog gaan door de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) en de cao Aan de Slag. De cao geldt voor werknemers met een dienstverband bij een publieke organisatie die is belast met de uitvoering van de Participatiewet. Deze meerkosten zijn niet in de berekeningen hiervoor meegenomen. Hierover vindt reeds overleg plaats tussen de VNG en het ministerie van SZW.



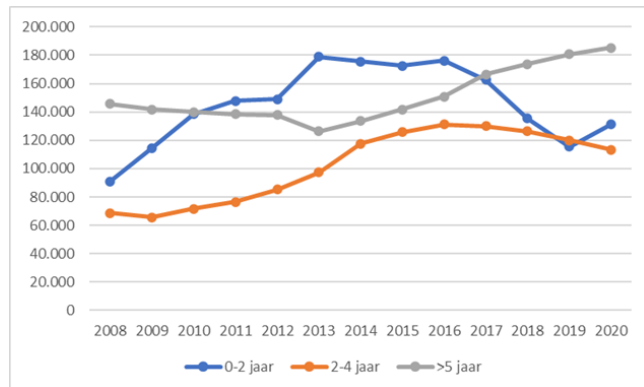
## 5. Klassieke doelgroep

### 5.1 Algemeen

Gemeenten ontvangen jaarlijks middelen voor het uitvoeren van hun klassieke re-integratietoek. Deze taak is vooral gericht op het ontwikkelen, bemiddelen en plaatsen van mensen vanuit de bijstand op de arbeidsmarkt. In 2010 was €1,4 mld beschikbaar. Achtereenvolgende kabinetten hebben dit budget verder omlaag gebracht naar circa €500 mln/jr in 2018.

De begeleiding van de groep langdurig in de bijstand is relatief beperkt. Als het gaat om de financiële investering in een actief arbeidsmarktbeleid als percentage van het nationaal inkomen, dan nam Nederland in het begin van deze eeuw in de westerse wereld na Denemarken de tweede plaats in. De afgelopen tien jaar is dit percentage voor Nederland bijna gehalveerd en geeft Nederland als percentage van het nationaal inkomen ongeveer even veel uit als Duitsland, minder dan in Frankrijk en België, en veel minder dan in Zweden en Denemarken. Terwijl in het noorden van Europa in tijden van crisis evenveel (Denemarken) of meer (Zweden) geld en aandacht werden besteed aan het toerusten en begeleiden van mensen zonder werk, werd hierop in ons land bezuinigd. Toch blijkt uit onderzoek dat zulk actief beleid tijdens de crisis juist het hardst nodig is, en dan ook het meeste effect sorteert (bron: Het betere werk, WRR, 2020)

Gemeenten hebben er voor gekozen om de re-integratiemiddelen – mede door de financiële prikkel in de bijstand, die gericht is op uitstroom - vooral in te zetten voor de groep met arbeidsmarktperspectief. Daarnaast hebben zij met de komst van de Participatiewet geïnvesteerd in de begeleiding van de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking. Dat leidde ertoe dat de groep langdurig in de bijstand minder aandacht krijgt dan voorheen en dat deze groep in de afgelopen jaren is toegenomen.



Uit de grafiek hierboven blijkt dat toen het economisch beter ging, het aantal mensen dat minder dan 2 jaar in de bijstand zat snel omlaag ging. Het aantal mensen tussen 2 en 4 jaar in de bijstand ging langzaam omlaag. Het aantal mensen dat langer dan 5 jaar in de bijstand zat bleef elk jaar stijgen.

Daarnaast merken we op dat de uitstroom uit de bijstand in de afgelopen jaren vooral is ondersteund door de situatie op de arbeidsmarkt. De instroom is flink afgenomen en vooral mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt deden beroep op de bijstand. Als de instroom toeneemt zijn gemeenten niet meer in staat om iedereen die dat nodig heeft te ondersteunen en is het risico dat de bijstandsafhankelijkheid onnodig hoog oploopt.

### 5.2 Langdurig in de bijstand

Ongeveer 70% van de mensen in de bijstand is langer dan 2 jaar afhankelijk van een uitkering. Deze mensen hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De aandacht voor deze groep is mede doordat er fors bezuinigd is

op de re-integratiemiddelen en omdat gemeenten door de prikkel in het bijstandsbudget gestimuleerd worden om zich te richten op de groep met overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. vaak beperkt. Het gaat in totaal om een groep van 300.000 personen. Ongeveer 100.000 personen leven in een min of meer stabiele situatie. Hun kansen op de arbeidsmarkt zijn nihil. Zij hebben beperkt aandacht nodig. Er is een groep van 100.000 personen die hun leven niet op orde heeft. Zij hebben aandacht nodig, voor het wegnemen van belemmeringen. Daarna kan een deel deelnemen aan een traject gericht op participatie. Tot slot krijgen van deze groep circa 50.000 personen beperkte ondersteuning, omdat de middelen voor gemeenten onvoldoende zijn.

De volgende tabel laat zien wat de extra kosten per jaar zijn om deze groepen voldoende te kunnen ondersteunen (in miljoenen euro's).

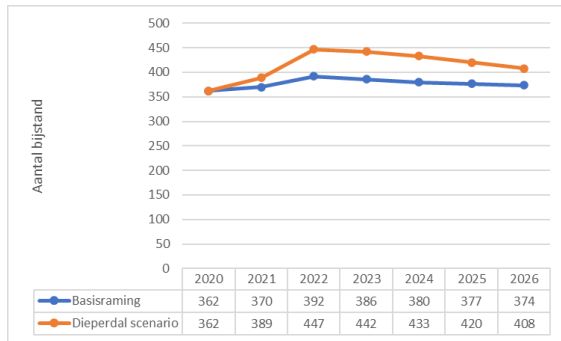
Zeer grote afstand	€ 100
Stabilisatie	€ 400
Opvolging	€ 300
Extra re-integratie	€ 300
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.100</b>

Toelichting:

- **Zeer grote afstand:** momenteel is de ondersteuning vanuit de uitvoering van de Participatie van de groep met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt beperkt. Vaak zal deze groep niet meer aan de slag komen. De kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd als er voldoende middelen beschikbaar zijn. De dienstverlening is gericht op sociaal-maatschappelijke ondersteuning. Vaak bevinden voorzieningen zich buiten het bereik van de Participatiewet (bredere sociaal domein), maar vanuit de Participatiewet kunnen mensen worden gestimuleerd om van deze voorzieningen gebruik te maken en om hun leven beter op orde te krijgen. Met €100 mln/jr extra kan deze groep van circa 100.000 extra worden ondersteund. In dat bedrag is geen rekening gehouden met kosten buiten het bereik van de Participatiewet.
- **Stabilisatie:** Daarnaast is er een groep met brede problematiek die mogelijk nog aan de slag kan, als de situatie is gestabiliseerd. Het gaat om het wegnemen van sociale belemmeringen, psychische ondersteuning, schuldhelpverlening en dergelijke. Het gaat eveneens om circa 100.000 personen. Bovenop de bestaande budgetten schatten wij in dat circa €400 mln/jr nodig is om de belemmeringen weg te nemen.
- **Opvolging:** Een deel van deze groep zal vervolgens deelnemen aan verdere ontwikkeling gericht op participatie. Wij schatten in dat de helft van deze groep aan verdere ontwikkeling deelneemt. Het gaat om 50.000 personen. De gemiddelde trajectkosten bedragen €6.000,-. De totale kosten voor verdere ontwikkeling bedragen bij deze aannames €300 mln per jaar.
- **Extra re-integratie:** Het betreft hier de ontwikkeling van een groep van 50.000 personen langer dan 2 jaar in de bijstand, die aan de slag kan in een traject. Het gaat om circa 50.000 personen. Uitgaand van een trajectprijs van €6.000,- per persoon per jaar, zijn de totale kosten gelijk aan €300 mln per jaar.
- **Totaal:** de totaal extra benodigde middelen om de groep die langdurig in de bijstand zit te ondersteunen naar werk, bedragen bij de hiervoor gehanteerde aannames €1.100 mln per jaar. Deze middelen komen bovenop de reeds beschikbare klassieke re-integratiemiddelen van circa €500 mln per jaar.

### 5.3 Groeiend bijstandsvolume

De verwachting is dat het bijstandsvolume de komende jaren toeneemt, mede door de conjuncturele gevolgen van Corona. De raming van het aantal bijstandsuitkeringen staat in de volgende grafiek.



We presenteren twee ramingen van het CPB: de basisraming die gebruikt wordt voor het maken van de begrotingsramingen van de rijksoverheid en het dieperdal-scenario, als de economie zich minder gunstig ontwikkelt dan waarmee in het basisscenario rekening wordt gehouden.

Om de extra personen in de bijstand goed te kunnen ondersteunen zijn de volgende middelen nodig.

mln €	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Basisraming	31	120	94	71	59	46
Dieperdal-scenario	108	340	322	283	232	182

We hebben zowel voor de basisraming als voor het dieperdal-scenario berekend wat de extra benodigde middelen zijn. De re-integratiekosten per uitkering zijn gemiddeld €4.000,- per jaar. We hebben jaarlijks het extra aantal bijstandsuitkeringen ten opzichte van de stand in 2020 vermenigvuldigd met dat bedrag. Dat leidt – als we uitgaan van een re-integratiebedrag van gemiddeld €4.000,- per bijstandsgerechtigde - voor beide scenario's tot de bedragen in de bovenstaande tabel.

## 5.4 Opgavegericht re-integratie- en uitvoeringsbudget

De uitgaven die samenhangen met de Participatiewet zijn sterk conjunctuurafhankelijk. Dat geldt enerzijds voor de uitkeringen, maar anderzijds ook voor de uitvoerings- en re-integratiekosten en de middelen voor het minimabeleid. Voor de uitkeringen is gewaarborgd dat de middelen meebewegen met de bijstandsafhankelijkheid (het macrobudget golft mee met de werkelijke uitgaven). Dat is niet het geval voor de middelen voor de uitvoering en de re-integratie en het minimabeleid.

De stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de Participatiewet gaat voor wat betreft de financiering verder dan het ramen en verdelen van de middelen. Het gaat er ook om dat de gemeenten voldoende in staat worden gesteld om datgene te doen wat van ze verwacht wordt. De beschikbare middelen zouden daarom moeten aansluiten bij de behoefte. Met andere woorden, het budget voor re-integratie en uitvoering zou moeten meebewegen met de behoefte aan middelen bij de gemeenten om de Participatiewet goed uit te voeren.

De mate waarin en de wijze waarop de middelen zouden moeten meebewegen, moet nader worden onderzocht. Overwogen kan worden om ook de middelen voor uitvoering en re-integratie en minimabeleid op macroniveau mee te laten bewegen met de benodigde middelen. Nu zijn de middelen voor uitvoering en re-integratie en minimabeleid opgenomen in het gemeentefonds. Het gemeentefonds ademt niet (specifiek) mee met de benodigde Participatiewet-middelen.

De vraag is ook of de ontwikkeling van de middelen voor uitvoering, re-integratie en minimabeleid direct gekoppeld moeten worden aan de conjunctuur. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat juist in perioden van hoogconjunctuur geïnvesteerd moet worden in sommige groepen, omdat ze dan kans maken om aan de slag te komen. We spreken in dat geval over opgavegericht financieren. De opgave is in dat geval het aantal mensen dat ondersteuning nodig heeft en de wijze waarop zij moeten worden ondersteund. Het re-integratiebudget wordt in dat geval opnieuw opgebouwd. Er worden aannames en ramingen gemaakt over de omvang en de samenstelling

van de doelgroep. En er worden aannames en ramingen gemaakt van de in te zetten instrumenten en de kosten daarvan.

Een dergelijke benadering betekent dat het budget specifiek beschikbaar wordt gesteld en uit het gemeentefonds wordt gehaald. Het bedrag kent een eigen normeringssystematiek en valt niet meer onder de systematiek van het gemeentefonds.

## 5.5 Conclusies

- De bezuinigingen in de afgelopen jaren op de re-integratie hebben er – mede onder invloed van de financiële prikkel in het bijstandsbudget - toe geleid dat gemeenten hun re-integratiemiddelen vooral zijn gaan inzetten op de groep met een kortere, overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt.
- De ondersteuning van de groep met een grote en niet (direct) overbrugbare afstand is fors minder geworden.
- Om ook deze groep te kunnen ondersteunen en waar mogelijk drempels weg te nemen gericht op participatie en om de re-integratie weer op het niveau te brengen van voor 2010 is er een extra bedrag nodig van jaarlijks naar schatting €1.100 mln.
- De Corona-crisis leidt tot meer mensen in de bijstand. In de basisraming loopt het aantal bijstandsgerechtigden op van 362.000 in 2020 tot 392.000 in 2022. In het dieper-dal-scenario gaat het aantal bijstandsgerechtigden naar 447.000 in 2022. Daarna gaat het aantal bijstandsgerechtigden in de Cpb-ramingen omlaag. De extra re-integratiekosten lopen hierdoor naar schatting op met een bedrag van tussen de €120 en €340 mln in 2022. De meerkosten (ten opzichte van de huidige uitgaven) gaan in de jaren daarna weer omlaag.
- Vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor de Participatiewet is de rijksoverheid ervoor verantwoordelijk dat de middelen die beschikbaar worden gesteld, aansluiten bij de benodigde middelen of de middelen waar behoefte aan is. Het budget voor de bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies golft mee met de werkelijke uitgaven. Op macroniveau sluiten de beschikbare middelen (in principe) aan op de benodigde middelen. Dat is niet het geval voor de re-integratie- en begeleidingsmiddelen en de uitvoeringsmiddelen. Dat kan worden gerepareerd door in plaats van de huidige systematiek uit te gaan van een opgavegericht re-integratie- en uitvoeringsbudget. Het budget wordt vastgesteld op basis van de omvang en samenstelling van de doelgroep en op de aard en de kosten van het in te zetten instrumentarium. Een dergelijke systematiek vraagt nader onderzoek en verdere uitwerking.

## 6. Wsw

### 6.1 Maatregelen in de laatste tien jaar

In de afgelopen jaren is er fors bezuinigd op de Wsw. Voor de Wsw zijn de volgende maatregelen die in het verleden genomen zijn, relevant.

- Er is vanaf 2011 structureel €120 mln per jaar op de Wsw bezuinigd.
- Vanaf 2015 tot en met 2020 is de rijksbijdrage per Wsw-er stapsgewijs met circa €500,- per jaar verlaagd.
- Het macrobudget Wsw gaat elk jaar omlaag in lijn met de (geraamde) daling van het aantal Wsw-ers, door het sluiten van de toegang tot de Wsw.

Deze maatregelen leidden bij gemeenten jaarlijks tot financiële tekorten. Gemeenten hebben in de periode 2011 tot en met 2019 circa €1,1 mld bijgedragen aan de Wsw vanuit de eigen middelen (bron: Thermometer Wsw, Berenschot in opdracht van het ministerie van SZW, 2020)

### 6.2 Financieel beeld

Het financieel beeld in de afgelopen en de komende jaren ziet er als volgt uit.

mln €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Netto kosten Wsw	2.452	2.486	2.465	2.433	2.371	2.269	2.179	2.093	2.065	==	1.867	1.766	1.669	1.569	1.459	1.349
Rijksbijdrage	2.342	2.372	2.381	2.390	2.274	2.143	2.023	1.921	1.853	1.943	1.744	1.681	1.619	1.558	1.494	1.431
<b>Saldo gemeenten</b>	<b>-110</b>	<b>-114</b>	<b>-84</b>	<b>-43</b>	<b>-97</b>	<b>-126</b>	<b>-156</b>	<b>-172</b>	<b>-212</b>	==	<b>-123</b>	<b>-85</b>	<b>-50</b>	<b>-11</b>	<b>35</b>	<b>82</b>

In de tabel tonen we de gerealiseerde en verwachte (grijs gearceerd) netto kosten van gemeenten en de jaarlijkse rijksbijdrage. De netto kosten bestaan uit de verwachte loonkosten van de Wsw-ers en het saldo van bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten van de sw-bedrijven die de Wsw uitvoeren.

In deze tabel staan de negatieve saldi voor gemeenten in de periode 2011 tot en met 2019. Deze bedragen tellen op tot circa €1,1 mld (zoals aangegeven in de vorige paragraaf). De netto kosten in 2020 zijn nog niet bekend. Dit is een bijzonder jaar vanwege Corona.

Op basis van eerder gemaakte ramingen blijkt dat tot en met 2024 voor gemeenten naar verwachting sprake is van een jaarlijks tekort op het rijksbudget. Het tekort over de periode 2021-2024 telt meerjarig op tot €269 mln. Het tekort neemt af en slaat om in een jaarlijkse besparing vanaf 2025. We gaan ervan uit dat het zogenoemde operationeel resultaat gelijk blijft. Daarbij houden we geen rekening met mogelijke effecten van de Corona-crisis. De effecten hiervan op de financiële resultaten van de Wsw zijn nog niet bekend. Er is echter een risico dat dat verslechtert, omdat de sw-populatie vergrijst.

Hiervoor gelden de volgende verklaringen:

- Het rijksbudget neemt per Wsw-er elk jaar toe. De verklaring is dat het macrobudget gebaseerd is op de geraamde volume-ontwikkeling Wsw. De uitstroom is groter en daardoor is er per Wsw-er elk jaar meer geld beschikbaar dan eerder verwacht. Voorwaarde voor dit beeld is dat het budget niet neerwaarts wordt bijgesteld door de rijksoverheid.
- De loonkosten gaan per Wsw-er elk jaar omlaag, omdat jongere Wsw-ers gemiddeld een lager salaris hebben dan oudere Wsw-ers.

### 6.3 Conclusies

- Er is sinds 2011 bezuinigd op de Wsw. Dat leidde tot tekorten bij sw-bedrijven. Gemeenten hebben die gefinancierd. In de periode 2011-2019 hebben gemeenten ruim €1,1 mld bijgelegd vanuit de eigen middelen<sup>13</sup>.
- In de komende jaren is nog steeds sprake van tekorten. Deze tellen in de periode 2021-2024 op basis van de meest actuele inzichten, meerjarig op tot €269 mln. In de jaren daarna is dan sprake van een jaarlijkse besparing. Echter, er is geen rekening gehouden met de effecten van de Corona-crisis. Inzicht hierin is thans nog niet beschikbaar. Ook is geen rekening gehouden met mogelijk negatieve effecten van de vergrijzing van de Wsw-ers op het financiële resultaat.

---

<sup>13</sup> De tekorten zijn deels gefinancierd vanuit het vermogen van de (voormalige) sw-bedrijven. Omdat gemeenten de eigenaren zijn van de bedrijven, betekent dat dat deze vergoedingen eveneens uit de eigen middelen van gemeenten komen.



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

### **Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)