



# Kosten Participatiewet gemeente Tiel

Onderzoek

Mogelijkheden om de kosten omlaag te brengen

61540 – Openbaar

31 oktober 2019

**Berenschot**

# Kosten Participatiewet gemeente Tiel

Mogelijkheden om de kosten omlaag te brengen

Martin Heekelaar

Daniël Huisman

31 oktober 2019

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Context	4
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Leeswijzer	4
<b>2. Achtergrond</b>	<b>5</b>
2.1 Verwachte ontwikkeling van de doelgroep	5
2.2 De nieuwe doelgroep in Tiel	6
2.3 De klassieke doelgroep in Tiel	7
2.4 Rijksbudgetten	8
<b>3. Betalingen van Tiel aan Werkzaam Rivierenland</b>	<b>12</b>
3.1 Beschikbare middelen en betalingen 2018	12
3.2 Beschikbare middelen en betalingen 2020	13
3.3 Financiële verhoudingen	13
3.4 Mogelijke maatregelen: aanpassen verdeling	15
3.5 Mogelijke maatregelen: besparen op de totale uitgaven Werkzaam	17
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
4.1 Conclusies	19
4.2 Aanbevelingen	20
<b>Bijlage: Betalingen aan WZR en rijksbudgetten 2020</b>	<b>22</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Context

De gemeente Tiel neemt (als centrumgemeente) deel in Werkzaam Rivierenland (WZR). De gemeente is genoodzaakt te bezuinigen vanwege tekorten op het sociaal domein. Tegelijkertijd moet de gemeente een fors hogere bijdrage betalen aan Werkzaam. Daarnaast ervaart de gemeente Tiel onvoldoende grip (zeggenschap) op de besluitvorming over dit soort thema's bij Werkzaam.

Gezien deze situatie wil de gemeente Tiel onderzoeken of de uitvoering van de Participatiewet voordeliger kan. Dat kan door de kosten van de uitvoering bij Werkzaam Rivierenland omlaag te brengen of wellicht door (geheel of gedeeltelijk) uit te treden uit de GR Werkzaam Rivierenland. De opdracht aan Berenschot is gericht op het in kaart brengen van scenario's om de uitgaven van Tiel aan Werkzaam Rivierenland omlaag te brengen.

## 1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

*Kunnen de huidige uitgaven aan de Participatiewet omlaag? Zo ja op welke manieren?*

Deelvragen zijn:

- Wat zijn mogelijke scenario's om de uitgaven van Tiel aan Werkzaam Rivierenland omlaag te brengen?
- Wat zijn de financiële consequenties van de verschillende scenario's voor de gemeente Tiel?

## 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Het volgende hoofdstuk bevat een analyse van de huidige situatie (zogenaamde IST-dsituatie).
- Hoofdstuk 3 gaat in op de toekomstige situatie (SOLL-situatie). We werken diverse scenario's financieel uit.
- Hoofdstuk 4 bevat conclusies en aanbevelingen.

## 2. Achtergrond

Werkzaam Rivierenland is opgericht in 2015. In Werkzaam Rivierenland zijn de sociale diensten van de regio Rivierenland samengevoegd, samen met het gemeenschappelijk sw-bedrijf Lander. Met de samenvoeging van sociale diensten en het sw-bedrijf speelde de regio in op de Participatiewet die per 1-1-2015 is ingevoerd.

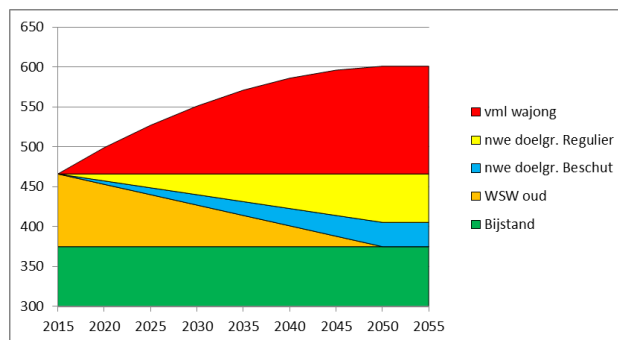
Werkzaam Rivierenland is de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet voor de regio.

De Participatiewet is een belangrijke wet voor gemeenten. Het geeft gemeenten een grote verantwoordelijkheid in het aan de slag helpen en houden van mensen met een beperking.

Hierna geven we een toelichting op de wet. Eerst gaan we na hoe de doelgroep eruit ziet en om welke aantallen mensen het gaat. Vervolgens gaan we na hoe de financieringssysteem van de wet eruit ziet en hoe hoog de budgetten zijn die Tiel ontvangt en welke uitgaven worden gedaan door Werkzaam Rivierenland.

### 2.1 Verwachte ontwikkeling van de doelgroep

In de Participatiewet worden de voormalige wetten Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten<sup>1</sup>) samengevoegd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet en daarmee medeverantwoordelijk voor het aan de slag helpen van mensen met een arbeidsbeperking. De doelgroep waarvoor gemeenten verantwoordelijk worden, wordt steeds groter. De ontwikkeling is afgebeeld in de volgende figuur.



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 (bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele veranderingen en als gevolg van de instroom van statushouders). Voor de leesbaarheid van de figuur houden we echter het bijstandsniveau constant. De betekenis van de Participatiewet zit vooral in de doelgroepen die hierna worden beschreven.

<sup>1</sup> De Wajong is een volksverzekering voor iedereen die ingezetene van Nederland is. De verzekering keert uit aan een verzekerde indien deze voor zijn zeventiende verjaardag arbeidsongeschikt is geworden, en dat op zijn achttiende verjaardag nog steeds is. De verzekering geldt ook voor wie tussen zijn achttiende en dertigste verjaardag arbeidsongeschikt is geworden en in het jaar onmiddellijk voorafgaande aan de dag van arbeidsongeschikt worden, minstens zes maanden studerende was. Voor nieuwe gevallen geldt de wet slechts voor wie jonggehandicapt is en om medische of arbeidskundige redenen geen perspectief heeft op een gewone baan, ook niet met ondersteuning. De eerste versie van de wet is in 1998 ingegaan en de wet geldt niet voor oude gevallen, dus de uitkeringsgerechtigden zijn geboren na 1967. UWV voert de Wajong uit.

- **Oranje:** Gemeenten waren 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 gestaakt. Het zittend bestand houdt de oude rechten. Uiteindelijk zal 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 alle drie Wsw-ers die uitstromen één beschutte arbeidsplek creëren. 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.

Voor het aan de slag helpen van deze groep hebben gemeenten een taakstelling. De taakstelling houdt in dat gemeenten iedereen met een indicatie beschut die zich meldt, aan de slag moeten helpen, tot aan de taakstelling. Landelijk is de taakstelling gelijk aan 1/3<sup>e</sup> van de (geraamde) uitstroom van het aantal Wsw-ers. Maar op gemeentelijk niveau kunnen andere verhoudingen gelden.

- **Geel:** Het ministerie gaat er eveneens van uit dat mensen met een beperking die wél bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, ten minste tot op het niveau van de oude Wsw aan de slag worden geholpen. Dit betreft de mensen die via een loonkostensubsidie (LKS) aan de slag worden geholpen bij werkgevers.

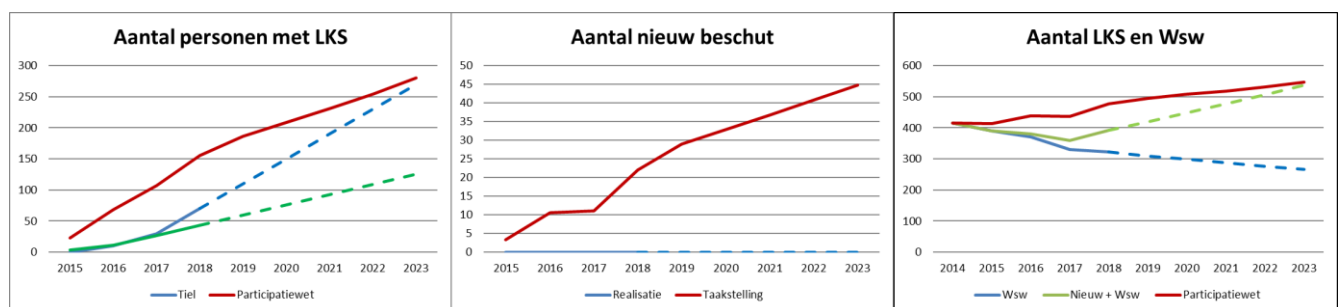
Het totaal aantal mensen dat met ondersteuning van de gemeenten aan de slag gaat, blijft dan op het niveau van de oude Wsw. Het gaat dan om de kleuren blauw en geel in de figuur; dit is qua omvang vanaf 2050 uiteindelijk gelijk aan het oranje vlak in 2015. Op landelijk niveau is de som van het aantal Wsw-ers en de doelgroepen nieuw beschut en begeleiding regulier elk jaar gelijk aan het oorspronkelijk aantal Wsw-ers.

- **Rood:** De omvang van de totale doelgroep neemt echter toe. Gemeenten worden namelijk 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.

De Wajong blijft echter wel bestaan. In de Wajong zitten mensen die voor 2015 al in de Wajong waren gestroomd. De Wajong blijft ook voor nieuwe doelgroepen bestaan die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

## 2.2 De nieuwe doelgroep in Tiel

In de volgende grafieken laten we zien hoe de nieuwe doelgroep zich ontwikkelt voor de gemeente Tiel.



In de eerste grafiek laten we de ontwikkeling zien van het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat met een loonkostensubsidie aan de slag is geholpen. De groene lijn is de landelijk ontwikkeling. De blauwe lijn is de gerealiseerde en na 2018 de geëxtrapoleerde ontwikkeling. De rode lijn is het bij de invoering van de Participatiewet geraamde aantal mensen met een beperking dat onder de Participatiewet valt. Deze lijn correspondeert met de bovenste lijn in de vorige grafiek.

We zien dat de ontwikkeling van het aantal mensen met LKS in de eerste jaren na de invoering van de Participatiewet gelijk opliep met het landelijke aantal. Maar na 2017 treedt een versnelling in. Voor Tiel worden meer mensen met een beperking aan de slag geholpen dan gemiddeld elders in Nederland. We merken op dat deze mensen zowel bij werkzaak als bij reguliere werkgevers aan de slag geholpen kunnen worden. Maatgevend is dat ze een loonkostensubsidie ontvangen.

Het is de vraag waar de mensen zijn die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren, maar nu geen baan met LKS hebben van Werkzaak Rivierenland. Deze mensen zitten mogelijk in de bijstand. Het kan ook zijn dat ze werkloos thuis zitten, zonder uitkering. Ook is het mogelijk dat ze (regulier) aan de slag zijn, zonder dat er een LKS of een andere vorm van ondersteuning geleverd wordt vanuit de overheid. Gegevens hierover zijn niet bekend.

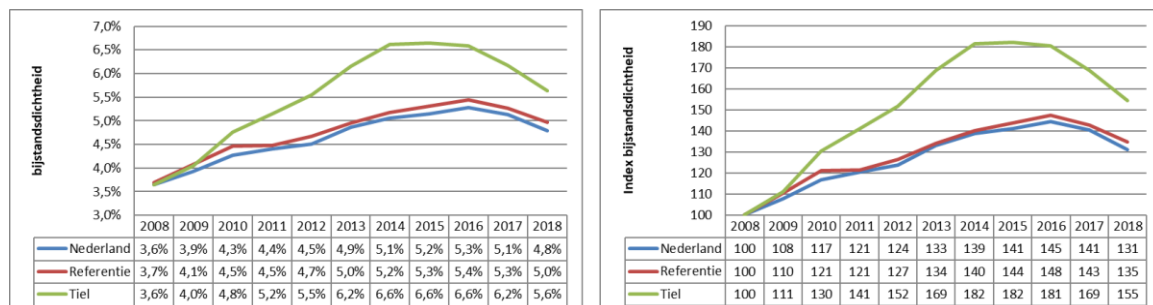
De tweede grafiek laat het aantal mensen zien dat met een indicatie nieuw beschermt aan de slag is geholpen (blauw) en de omvang van de taakstelling (rood). De cijfers komen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Volgens het CBS zijn er nog geen nieuwe plaatsen gerealiseerd. Uit de begroting en het jaarverslag van Werkzaak Rivierenland maken we echter op dat er wel plekken zijn gerealiseerd. Wij vermoeden dat Werkzaak de aantallen niet aanlevert bij het CBS, waardoor de stand bij het CBS op nul staat.

De derde grafiek laat het totaal van mensen in de Wsw en met een LKS zien. We zien dat voor Tiel in 2018 in totaal evenveel mensen met een beperking aan de slag worden geholpen (Wsw + LKS) als het oorspronkelijk aantal Wsw-ers. In de komende jaren zien we echter dat het totaal groter wordt dan het oorspronkelijke aantal. Volgens het huidige tempo worden in 2023 alle mensen met een beperking ondersteund met een LKS, zoals oorspronkelijk geraamd door SZW.

### 2.3 De klassieke doelgroep in Tiel

Naast de nieuwe doelgroep is Werkzaak Rivierenland ook verantwoordelijk voor de ondersteuning van de klassieke doelgroep. Het gaat om de traditionele doelgroep die valt onder de Wet werk en bijstand (WWB). Er worden circa 1000 bijstandsuitkeringen verstrekt aan mensen in Tiel. Het doel is om het aantal mensen in de bijstand zo laag mogelijk te houden. De bijstandsafhankelijkheid is door Werkzaak Rivierenland beïnvloedbaar door re-integratie en door handhaving. Meer indirect zijn ook andere beleidsterreinen van invloed op het aantal mensen in de bijstand, zoals het huisvestingsbeleid, scholingsbeleid, arbeidsmarktbeleid en dergelijke.

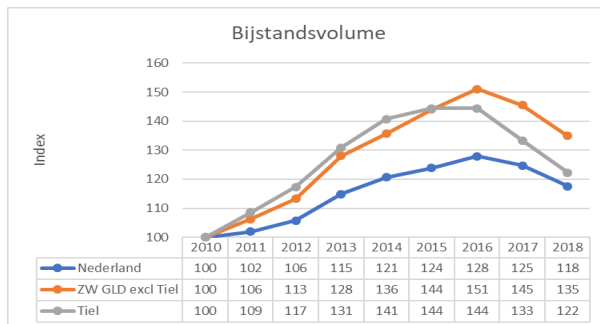
In de volgende grafieken zetten we de bijstandsafhankelijkheid in Tiel af tegen de bijstandsafhankelijkheid gemiddeld in Nederland en de bijstandsafhankelijkheid in een groep van tien referentiegemeenten<sup>2</sup>. De bijstandsafhankelijkheid meten we met de bijstandsdichtheid. De bijstandsdichtheid is het aantal bijstandsgerechtigden als percentage van het totaal aantal huishoudens. In de grafiek rechts berekenen we de index van de bijstandsdichtheid. We stellen de bijstandsdichtheid in 2008 (het eerste jaar van de economische crisis) op 100.



<sup>2</sup> Als referentiegemeenten kiezen we de tien gemeenten waarvan de door het objectief verdeelmodel berekende bijstandsafhankelijkheid het dichtst bij de berekende bijstandsafhankelijkheid van Tiel ligt.

We zien dat het aantal mensen in de bijstand na de crisis in 2008 in Tiel flink is gestegen. De stijging was veel groter dan in de rest van Nederland en in de referentiegemeenten. De bijstand groeide tot 2014. In 2015 en 2016 bleef het niveau ongeveer gelijk. In 2017 en in 2018 ging het volume omlaag. De daling was groter dan gemiddeld in Nederland en gemiddeld in de referentiegemeenten.

De vraag is of de sterke stijging en later de sterke daling van het volume specifiek optreedt in de gemeente Tiel. Daarom vergelijken we de ontwikkeling met de rest van de regio Rivierenland. In de volgende grafiek vergelijken we de ontwikkeling in Tiel met de ontwikkelingen in de rest van Nederland en in de rest van de regio Rivierenland.



We concluderen dat de stijging direct na de economische crisis niet typisch was voor de gemeente Tiel. De andere gemeenten in de regio hadden in dezelfde mate last van de economische crisis. Het lijkt erop dat de gevolgen voor de bijstandsafhankelijkheid in de regio Rivierenland ernstiger was dan in de rest van Nederland.

We zien echter dat de bijstandsafhankelijkheid zich in Tiel sneller verbetert dan in de andere gemeenten in de regio. Het bijstandsvolume in Tiel ligt in 2018 – net zo als in de rest van Nederland - circa 20% hoger dan in 2008. Echter, in de rest van de regio ligt het volume gemiddeld circa 35% hoger dan bij de start van de crisis.

## 2.4 Rijksbudgetten

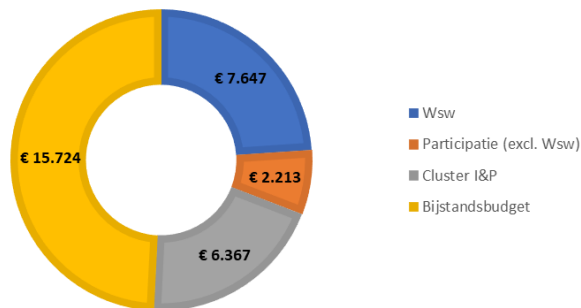
Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld van de Rijksoverheid voor de financiering van de Participatiewet: het bijstandsbudget (ook wel BUIG of inkomensdeel genoemd), het Participatiebudget en de algemene uitkering in het gemeentefonds.

Beschikbare budgetten	Gemeentelijke uitgaven
<b>Bijstandsbudget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijstandsuitkeringen</li> <li>Loonkostensubsidies</li> </ul>
<b>Participatiebudget</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>WWB-klassiek</li> <li>Wsw</li> <li>Begeleiding regulier</li> <li>Begeleiding nieuw beschermt</li> <li>Voormalig Wajong</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Re-integratiekosten</li> <li>Loonkosten en overige kosten Wsw</li> <li>Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroepen</li> </ul>
<b>Algemene uitkering GF</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cluster inkomen en participatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeringskosten sociale dienst</li> <li>Minimabeleid</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.



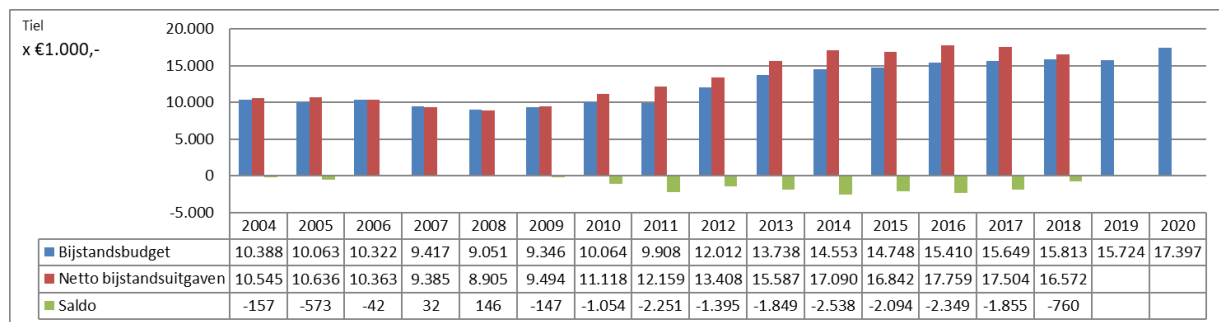
In de volgende grafiek zien we de bedragen die Tiel naar verwachting over 2019 ontvangt (stand septembercirculaire 2019).



Hierna gaan we dieper in op de verschillende budgetten.

### 2.4.1 Bijstandsbudget

Gemeenten ontvangen jaarlijks het bijstandsbudget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies (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. Tiel ontvangt een bijstandsbudget van €15,6 mln (afgerond). Het bedrag wordt in september 2019 definitief en kan nog naar beneden of naar boven worden bijgesteld.



De grafiek hierboven laat de bijstandsbudgetten van Tiel zien vanaf 2004 tot en met 2020. We zien dat Tiel vanaf 2010 een tekort had op het bijstandsbudget. Het tekort liep op tot €2,5 mln in 2014. Daarna ging het omlaag naar €0,76 mln in 2018. Het saldo in 2019 en 2020 is nog niet bekend, omdat de uitgaven nog niet bekend zijn. We zien wel dat het budget in 2019 iets omlaag gaat, terwijl in 2020 sprake is van een forse stijging<sup>3</sup>.

In sommige gemeenten wordt het saldo op het bijstandsbudget gezien als prestatie-indicator voor de kwaliteit van het beleid en de uitvoering van de sociale dienst. Hier past terughoudendheid. De ervaring leert dat het bijstandsbudget niet altijd een goede afspiegeling is van de bijstandsuitgaven die gerealiseerd moeten kunnen

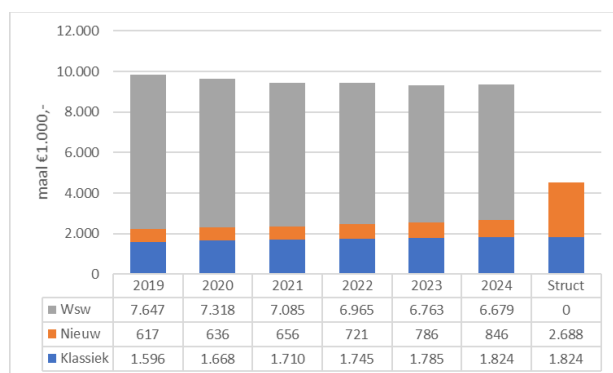
<sup>3</sup> Voor 2020 laten we het voorlopig budget zien, dat in september 2019 bekend is gemaakt. Er zijn nog twee bijstellingsmomenten: in het voorjaar van 2020 wordt het nader voorlopig budget bekend gemaakt. In september 2020 volgt het definitieve budget.

worden. Soms ontvangen gemeenten een te hoog budget en soms ontvangen gemeenten een te laag budget. Dat laat onverlet dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om de bijstandsafhankelijkheid zo laag mogelijk te houden en daarmee een zo gunstig saldo op het bijstandsbudget te realiseren.

### 2.4.2 Participatiebudget

In het Participatiebudget ontvangt Tiel in totaal €9,8 mln. Dat bedrag bestaat uit €7,6 mln voor de Wsw en €2,2 mln voor de klassieke Wet werk en bijstand en de nieuwe doelgroepen (nieuw beschut, begeleiding regulier en voormalig Wajong)<sup>4</sup>.

Het budget voor de Wsw wordt elk jaar lager. Tot en met 2020 wordt een elk jaar grotere 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 omlaag naar nul.



Het vrijvallende budget Wsw wordt deels omgezet in begeleidingsmiddelen voor de nieuwe doelgroep. In bovenstaande grafiek is dat het 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.

Tot slot ontvangt de gemeente in het Participatiebudget ook het klassieke re-integratiebudget voor de Wet werk en bijstand. Er is eerder bezuinigd op het budget.

### 2.4.3 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 schuldhulpverlening). In de algemene uitkering in het gemeentefonds ontvangt Tiel in totaal €6,4 mln voor de uitvoering van de Participatiewet en voor het minimabeleid, waaronder schuldhulpverlening. Gemiddeld is 1/3<sup>e</sup> deel bestemd voor het minimabeleid en 2/3<sup>e</sup> voor de uitvoeringskosten.

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,.

<sup>4</sup> Gemeenten ontvangen het participatiebudget via de zogenoemde integratie-uitkering sociaal domein. Vanaf 2021 worden de middelen voor de Wsw en nieuw beschut overgeheveld naar een zogenoemde decentralisatie-uitkering. De middelen voor begeleiding regulier en voormalig Wajong gaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. De middelen voor klassiek WWB zijn in 2018 reeds overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds.

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. Betalingen van Tiel aan Werkzaam Rivierenland

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende vragen:

- Welke betalingen vinden plaats van gemeente Tiel aan Werkzaam Rivierenland? Hoe verhouden de betalingen zich tot de middelen die voor deze doelen binnenkomen bij de gemeente Tiel?
- Hoe verhouden deze betalingen zich tot de betalingen van de andere gemeenten in WZR?

#### 3.1 Beschikbare middelen en betalingen 2018

WZR is de uitvoerder van de Participatiewet voor de gemeenten in Rivierenland. Gemeenten betalen een bijdrage aan WZR. De bijdrage wordt gefinancierd vanuit de beschikbare budgetten. We hebben onderzocht hoe de betalingen van de gemeenten aan WZR zich verhouden tot de vanuit het Rijk beschikbaar gestelde bedragen. We hebben dit onderzocht voor 2018 en voor 2020.

In de volgende tabel zien we in de linker kolom de verschillende categorieën waaraan het geld wordt besteed en waarvoor gemeenten middelen ontvangen van de Rijksoverheid. In het blok 'betaald aan WZR' zien we per gemeente de betalingen aan WZR. De bedragen zijn in 1000-en euro's. Het tweede blok laat de rijksbudgetten zien die de gemeenten in 2018 ontvingen voor de verschillende aanwendingsrichtingen. Het derde blok bevat de verschillen tussen de betalingen en de beschikbare budgetten. We laten de uitkomst zien voor Tiel en voor de overige gemeenten binnen Rivierenland. In de bijlage staat de uitkomst voor 2020 voor alle gemeenten in de GR.

	Betaald aan WZR			Beschikbare rijksbudgetten			Verschil		
	Tiel	Overig	Totaal	Tiel	Overig	Totaal	Tiel	Overig	Totaal
Bijstandsbudget	17.128	24.733	41.861	15.899	25.333	41.232	-1.229	600	-629
Wsw	7.438	14.677	22.115	7.438	14.677	22.115	0	0	0
Participatie	1.956	1.602	3.558	1.956	1.602	3.558	0	0	0
Inleen	1.188	942	2.130	0	0	0	-1.188	-942	-2.130
Bedrijfsvoering	2.793	4.566	7.359	4.297	7.624	11.921	1.504	3.058	4.562
<b>Totaal</b>	<b>30.503</b>	<b>46.520</b>	<b>77.023</b>	<b>29.590</b>	<b>49.236</b>	<b>78.826</b>	<b>-913</b>	<b>2.716</b>	<b>1.803</b>

Per onderdeel gaan we na wat we zien:

- *Bijstandsbudget:* Gemeenten betalen aan WZR de volledige bijstandsuitgaven. Uit de tabel leiden we af dat Tiel en Culemborg een bijstandsbudget kregen dat lager was dan de werkelijke uitgaven. Daardoor ontstaat een tekort (betalingen aan WZR groter dan de beschikbare rijksbudgetten). Gemeenten draaien zelf op voor een eventueel tekort. De overige gemeenten hadden in 2018 per saldo een besparing op het bijstandsbudget. In totaal betaalt Tiel 40% van de totale bijstandskosten van WZR.
- *Wsw:* Volgens de verdeelsleutel wordt het Wsw-budget één op één overgedragen aan WZR. De bedragen komen uit het jaarverslag 2018. In totaal betaalt Tiel circa 34% van de totale Wsw-betalingen aan WZR.
- *Participatie:* Het betreft hier de participatiemiddelen voor WWB-klassiek en voor de nieuwe doelgroepen. De afspraak is dat gemeenten 95% van het rijksbudget betalen aan WZR. In de tabel hierboven hebben we onder beschikbaar rijksbudget 95% opgenomen van het ontvangen budget. Het bedrag dat Tiel ontvangt is circa 54% van alle budgetten bij elkaar opgeteld.
- *Inleenvergoeding:* Het betreft hier de zogenoemde inleenvergoeding. De directie van Werkzaam geeft aan dat de inleenvergoeding nodig is, ter dekking van een deel van de bedrijfsvoeringskosten. In de stukken staat dat de inleenvergoeding gelijk is aan het verschil tussen de werkelijke loonkosten van de nieuwe doelgroep in dienst bij Werkzaam (of een daaraan gelieerde instelling) en de loonkostensubsidie.

Het aandeel van Tiel in de inleenvergoedingen is 54%. Het percentage is gelijk aan het aandeel in het participatiebudget. Er staan geen budgetten tegenover de inleenvergoeding.

- *Bedrijfsvoering*: WZR ontvangt middelen van de gemeenten voor de kosten van de bedrijfsvoering. Een belangrijke kostenpost bestaat uit de salarissen van de ambtelijk medewerkers. We hebben het bedrag dat WZR ontvangt van de gemeenten vergeleken met de inkomsten van gemeenten in het cluster I&P. Het blijkt dat de betalingen aan WZR lager zijn dan de beschikbare rijksbudgetten. Het rijksbudget dat in de tabel is opgenomen is het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld voor uitvoering. De middelen voor minimabeleid zijn hierin niet meegenomen.

**Conclusie:** Gemeente Tiel heeft een nadeel op het bijstandsbudget. Dat komt doordat Tiel een tekortgemeente is op het bijstandsbudget. Er is op dit punt geen sprake van solidariteit. We zien dat er voor gemeenten geen dekking vanuit het Rijk tegenover de inleenvergoedingen staat. Echter, WZR geeft aan dat de inleenvergoedingen ingezet worden ter dekking van de uitvoeringskosten. In dat geval kan het cluster I&P in het GF worden gezien als dekking. De totale uitgaven lagen in 2018 onder het niveau van de middelen in het cluster.

### 3.2 Beschikbare middelen en betalingen 2020

**Let op: In deze rapportage hanteren wij waar mogelijk en relevant de bedragen die door het Rijk zijn bekend gemaakt bij septembercirculaire 2019. Dat zijn dus actuele bedragen. Begroting 2020 van Werkzaam Rivierenland is hierop nog niet aangepast. De bedragen in deze rapportage kunnen daarom afwijken van de bedragen in de begroting 2020 van Werkzaam Rivierenland.**

We zijn eveneens nagegaan welke bedragen in de begroting van 2020 worden betaald en wat de verwachte rijksbudgetten zijn voor gemeenten. De volgende tabel laat de begrote betalingen van gemeenten aan WZR zien<sup>5</sup>.

	Betaald aan WZR			Beschikbare rijksbudgetten			Verschil		
	Tiel	Overig	Totaal	Tiel	Overig	Totaal	Tiel	Overig	Totaal
Bijstandsbudget	18.126	27.761	45.887	17.397	27.023	44.420	-729	-738	-1.467
Wsw	7.318	14.225	21.542	7.318	14.225	21.542	0	0	0
Participatie	2.190	1.980	4.170	2.190	1.980	4.170	0	0	0
Inleenvergoeding	1.777	1.606	3.383	0	0	0	-1.777	-1.606	-3.383
Bedrijfsvoering	3.449	5.613	9.062	4.429	8.488	12.918	980	2.875	3.856
<b>Totaal</b>	<b>32.860</b>	<b>51.184</b>	<b>84.044</b>	<b>31.334</b>	<b>51.716</b>	<b>83.050</b>	<b>-1.525</b>	<b>531</b>	<b>-994</b>

Ten opzichte van de tabel voor 2018 zien we vooral afwijkingen bij de posten inleenvergoedingen en bedrijfsvoering. Onduidelijk is waarom. De directie van Werkzaam geeft aan dat de inleenvergoedingen bestemd zijn voor bedrijfsvoering. Als we de betalingen aan WZR voor inleenvergoedingen en bedrijfsvoering bij elkaar optellen, dan zijn de betalingen voor bedrijfsvoering toegenomen van €9,5 mln in 2018 tot €12,5 mln in 2020.

### 3.3 Financiële verhoudingen

De volgende tabel laat de financiële verhoudingen zien tussen Tiel en de overige gemeenten. We zien welk aandeel Tiel draagt in de bekostiging van Werkzaam Rivierenland. We zien ook welk aandeel Tiel ontvangt in het totaal van de van toepassing zijnde budgetten die vanuit het Rijk binnenkomen voor de Participatiewet bij de deelnemende gemeenten.

<sup>5</sup> Let op: Voor een zo actueel mogelijk beeld, hebben we de bedragen niet één op één ontleend aan de begroting WZR 2020. Voor de betalingen aan WZR hanteren we de volgende bronnen: begroting WZR 2020 voor bijstandsbudget, inleenvergoeding en bedrijfsvoering. Septembercirculaire gemeentefonds 2019 voor Wsw en Participatie. Voor de beschikbare rijksbudgetten hanteren we als bronnen: Ministerie van SZW voor de (voorlopige) bijstandsbudgetten 2020 en septembercirculaire GF 2019 voor de budgetten Wsw, Participatie en Bedrijfsvoering.

	Betaald aan WZR			Beschikbare rijksbudgetten			Verschil (let op: in %-punten)		
	Tiel	Overig	Totaal	Tiel	Overig	Totaal	Tiel	Overig	Totaal
Bijstandsbudget	40%	60%	100%	39%	61%	100%	-0,3%	0,3%	0,0%
Wsw	34%	66%	100%	34%	66%	100%	0,0%	0,0%	0,0%
Participatie	53%	47%	100%	53%	47%	100%	0,0%	0,0%	0,0%
Inleenvergoeding	53%	47%	100%	--	--	--	--	--	--
Bedrijfsvoering	38%	62%	100%	34%	66%	100%	-3,8%	3,8%	0,0%
<b>Totaal</b>	<b>39%</b>	<b>61%</b>	<b>100%</b>	<b>38%</b>	<b>62%</b>	<b>100%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>0,0%</b>

Toelichting:

- *Bijstandsbudget:* We zien dat van het totaal van de bijstandsbudgetten die bij de WZR-gemeenten binnenkomen, Tiel in 2020 39% ontvangt. Daar staat tegenover dat Tiel 40% van de totale uitgaven betaalt. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat gemeenten de werkelijke kosten die voor hun inwoners zijn gemaakt, volledig vergoeden.  
Stel dat voor het bijstandsbudget evenals voor het Participatiebudget, solidariteit als uitgangspunt was gekozen, dan zou het aandeel van Tiel in de betalingen gelijk zijn aan 39%.
- *Wsw:* Het aandeel in de ontvangen budgetten is gelijk aan het aandeel in de betalingen aan Werkzaam. Dat komt doordat de grondslag van de verdeling van de landelijke budgetten gelijk is aan de grondslag die voor het aandeel in de betaling aan Werkzaam wordt gehanteerd. Voor beide geldt dat het aantal Wsw-ers bepalend is voor het aandeel in het budget.
- *Participatie regulier:* Hier geldt dat 95% van de budgetten die gemeenten vanuit het Rijk ontvangen, worden betaald aan Werkzaam. Er geldt solidariteit: het aandeel in de betalingen is onafhankelijk van de mate waarin inwoners van Tiel deelnemen aan participatie-activiteiten van Werkzaam. We merken het volgende op:
  - Uit een analyse over 2017 blijkt dat de besteding van het Participatiebudget niet recht evenredig aan de verdeling van het aantal werkzoekenden over de gemeenten plaatsvindt. 'Voor de gemeente Tiel blijkt dat de besteding van het Participatiebudget aan re-integratie voor haar inwoners ten opzichte van het totale Werkzaambudget 37% bedroeg. Dit is het aandeel van Tiel op het totaalbedrag dat Werkzaam heeft uitgegeven in 2017 aan externe re-integratietrajecten dat vervolgens is geëxtrapoleerd op het totale Participatiebudget.' (Bron: Werkzaam Rivierland, Verdeling kosten inleenvergoeding en P-budget DB 20190107 4a2 Bijlage 1). Met andere woorden: Werkzaam gaat ervan uit dat gemeente Tiel 53% (=€ 2,2 mln) betaalt van de totale uitgaven aan participatie, terwijl 37% (=€1,5 mln) besteed wordt aan inwoners van Tiel<sup>6</sup>.
  - Dat voor Participatie-middelen solidariteit geldt en voor de BUIG-/bijstandsmiddelen niet, leidt tot een ongelijke verdeling. Immers, Tiel betaalt mee aan de re-integratie van mensen uit andere gemeenten, terwijl Tiel een relatief hoog (voor 2020 verwacht) tekort heeft op het bijstandsbudget. Het tekort op het bijstandsbudget komt volledig voor rekening van de gemeente Tiel zelf. Vanuit die optiek zou bij solidariteit op het Participatiebudget – ervan uitgaand dat een gelijke verdeling gewenst is – solidariteit op het bijstandsbudget moeten gelden (en vice versa).
- *Inleenvergoeding:* Gemeenten betalen aan Werkzaam de zogenoemde inleenvergoeding. De directie van Werkzaam geeft aan dat de inleenvergoeding nodig is, ter gedeeltelijke dekking van de bedrijfsvoeringskosten. In de stukken staat dat de inleenvergoeding gelijk is aan het verschil tussen de werkelijke loonkosten van de nieuwe doelgroep in dienst bij Werkzaam (of een daaraan gelieerde instelling) en de loonkostensubsidie. Het aandeel van Tiel in de inleenvergoedingen is 53%<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> WZR geeft aan dat het een extrapolatie betreft van de extern ingekochte trajecten. De eigen medewerkers verrichten ook re-integratie-activiteiten voor inwoners uit Tiel. Het werkelijke percentage kan afwijken.

<sup>7</sup> Aandeel inleenvergoeding wordt gelijk gesteld aan aandeel participatiemiddelen. Het percentage van 53% hebben wij berekend aan de hand van de beschikbare participatiemiddelen 2020, stand septembercirculaire 2019.

Het percentage is gelijk aan het aandeel in het participatiebudget. Er staan geen budgetten tegenover de inleenvergoeding. De inhoudelijke logica van de gekozen verdeling is niet geheel duidelijk. Vanwege de relatie met bedrijfsvoering, ligt het meer voor de hand om voor de inleenvergoeding hetzelfde aandeel als voor de bedrijfsvoering te hanteren (=38% in begroting WZR 2020).

- *Bedrijfsvoering:* Als grondslag voor het aandeel in de bedrijfsvoeringskosten geldt het aantal cliënten dat gebruikmaakt van de dienstverlening van Werkzaam (Wsw-ers en/of doelgroep Participatiewet). Het aandeel van Tiel is 38%. Tegelijkertijd is het aandeel in de middelen vanuit het Rijk (cluster Inkomen en Participatie in de Algemene Uitkering in het Gemeentefonds) gelijk aan 34%. Het verschil wordt verklaard doordat in de verdeling van het cluster Inkomen en Participatie deels andere maatstaven worden gebruikt<sup>8</sup>. Stel dat voor de bedrijfsvoering dezelfde verdeling zou worden gehanteerd als het landelijk budget (net zoals voor Wsw en voor het Participatiebudget het geval is), dan zou het aandeel van Tiel gelijk zijn aan 34% (€ 3,1 mln) in plaats van 38% (€3,4 mln). De bijdrage van Tiel zou in dat geval in 2020 €0,3 mln lager zijn dan nu.
- *Totaal:* We zien dat Tiel 39% bijdraagt in de betalingen aan Werkzaam. In het totaal van de relevante budgetten ontvangt Tiel 38%. Dat lijkt een klein verschil. Maar het gaat om een groot bedrag. In totaal betalen gemeenten in 2020 conform begroting €84,0 mln aan Werkzaam. 2% komt overeen met €1,6 mln

We trekken de volgende conclusies:

1. Tiel betaalt 53% van de inleenvergoedingen. Dat, terwijl de directie van WZR aangeeft dat de inleenvergoedingen bedoeld zijn ter (gedeeltelijke) financiering van de bedrijfsvoering. Het valt op dat Tiel voor de post 'bedrijfsvoering' 38% betaalt. Het zou meer evenredig zijn als Tiel van de inleenvergoedingen ook 38% zou betalen.
2. Tiel betaalt 53% van de Participatiekosten. Dat, terwijl WZR eerder berekende dat 37% wordt besteed aan inwoners van Tiel. Er is op dit punt sprake van solidariteit tussen de gemeenten.
3. Opvallend is dat tegelijkertijd geen sprake is van solidariteit bij het bijstandsbudget. Gemeente Tiel betaalt enerzijds, vanuit de eigen budgetten, mee aan de re-integratie van mensen uit andere gemeenten (waardoor de bijstandsuitgaven in die betreffende gemeenten omlaag gaan). Anderzijds draait Tiel volledig zelf op voor het relatief hoge tekort op het eigen bijstandsbudget.
4. Voor de post bedrijfsvoering betaalt Tiel 38% van het totaal. Dat, terwijl Tiel 34% heeft in het totaal van de budgetten die vanuit het Rijk worden ontvangen. Tiel betaalt relatief dus meer dan de andere gemeenten.

### 3.4 Mogelijke maatregelen: aanpassen verdeling

Uit de analyse hiervoor blijkt dat Tiel in de verdeling van de bijdragen aan Werkzaam een nadeel heeft ten opzichte van de andere gemeenten. Er zijn verschillende maatregelen mogelijk om de financiële verhoudingen binnen de GR gelijk te trekken. We werken de volgende maatregelen uit.

#### 3.4.1 Aandeel inleenvergoeding gelijk aan aandeel bedrijfsvoering

Het aandeel in de inleenvergoeding is 53%. Het aandeel in de bedrijfsvoering is 38%. Het verschil is 15%. Als Tiel van het totaal aan inleenvergoedingen van €3,4 mln 38% betaalt in plaats van 53%, leidt dat voor Tiel tot een besparing van €489K (15% van €3,4 mln).

---

<sup>8</sup> De volgende verdeelmaatstaven worden in het Gemeentefonds voor het cluster Inkomen en Participatie gehanteerd: omgevingsadressendichtheid (OAD); inwoners; klantenpotentieel regionaal; eenpersoonshuishoudens; huishoudens met laag inkomen (drempel); loonkostensubsidie; bijstandsontvangers

### 3.4.2 Solidariteitsprincipe toepassen bij het bijstandsbudget

Omdat nu solidariteit geldt voor het participatiebudget ligt het voor de hand om voor het bijstandsbudget ook solidariteit toe te passen. Tiel betaalt dan naar rato van het bijstandsbudget in verhouding tot het totaal van de bijstandsbudgetten van andere gemeenten (39% in plaats van 40%). De betaling aan WZR gaat daarmee in 2020 omlaag van €18.126K naar €17.972K. Dat leidt tot een besparing van €154K voor gemeente Tiel.

### 3.4.3 Aandeel participatiebudget naar rato van omvang doelgroep

Als niet gekozen wordt voor solidariteit op het bijstandsbudget, ligt het voor de hand om de verdeling van het participatiebudget ook te baseren op het aandeel geleverde diensten. Evenals bij bedrijfsvoering wordt daarvoor het aantal cliënten als basis genomen. De bijdrage gaat dan omlaag van 53% naar 40%<sup>9</sup>. Het bedrag gaat omlaag van €2,2 mln naar €1,6 mln. Dat leidt tot een besparing van €543K voor de gemeente Tiel. Let op: deze variant gaat niet samen met de vorige (solidariteits)variant.

### 3.4.4 Aandeel bedrijfsvoering gelijk aan aandeel cluster I&P

In deze variant wordt het voor het aandeel bedrijfsvoering hetzelfde aandeel toegepast als het aandeel in het totaal aan rijksbijdragen (cluster I&P): 34% in plaats van 38%. De bijdrage gaat daardoor omlaag van €3,4 mln naar €3,1 mln. Dat leidt tot een besparing voor de gemeente Tiel van €342K.

### 3.4.5 Evenredige verdeling overhead-kosten

Bedrijfsvoeringskosten zijn deels bestemd voor overhead en deels voor het primaire proces. De overhead kan gelijk over de gemeenten verdeeld worden. Als we ervan uitgaan dat 20% van de kosten gemaakt worden voor overhead, betaalt Tiel daarvan 1/8<sup>e</sup>. Als we voor de overige 80% uitgaan van het oorspronkelijke aandeel van 38%, gaat de totale bijdrage van Tiel omlaag van €3,4 mln naar €3,0 mln. Dat leidt voor Tiel tot een besparing van € 463K.

### 3.4.6 Samenvattend

Als alle bovenstaande maatregelen worden doorgevoerd leidt dat voor Tiel tot de volgende besparingen.

<i>x €1.000,-</i>	<i>Solidariteit</i>	<i>Dienstverlening</i>
1. Aandeel inleenvergoeding gelijk maken aan aandeel bedrijfsvoering	489	489
2. Solidariteit bijstand: aandeel bijstandsuitgaven gelijk maken aan aandeel bijstandsbudget	154	--
3. Aandeel participatie gelijk maken aan aandeel in de doelgroep	--	543
4. Aandeel bedrijfsvoering gelijk maken aan aandeel in cluster inkomen en participatie	342	342
5. Overhead evenredig over gemeenten verdelen	463	463
<b>Totaal mogelijke besparing Tiel</b>	<b>1.448</b>	<b>1.837</b>

We maken onderscheid tussen twee hoofdvarianten: (1) solidariteit en (2) betalen naar dienstverlening. We zien dat het voordeel op het Bijstandsbudget alleen optreedt als overgegaan wordt op de solidariteitsvariant. Dat voordeel treedt niet op bij de variant 'dienstverlening'. In de variant 'dienstverlening' treedt wel een voordeel op, omdat de bijdrage vanuit het Participatiebudget omlaag gaat met €543K

<sup>9</sup> 40% is gelijk aan het (verwachte) aandeel bijstandsgerechtigden. Het aandeel wijkt af van het aandeel in de bedrijfsvoering, omdat in de bedrijfsvoering ook de Wsw-ers worden meegeteld.



Als alle maatregelen worden doorgevoerd ontstaat in de solidariteitsvariant een voordeel van €1.448K. In de variant 'betalen naar dienstverlening ontstaat een totaal-voordeel van €1.837K voor de gemeente Tiel.

Let op dat deze bedragen geen stationair gegeven zijn. De voordelen voor de gemeente Tiel zijn sterk afhankelijk van de budgetten die vanuit het Rijk worden verstrekt. Bij een relatief laag bijstandsbudget gaat het voordeel van solidariteit omhoog. Maar, gezien de grilligheid van de hoogte van de bijstandsbudgetten, kan Tiel op een gegeven moment financieel nadeel hebben van de solidariteitsvariant, namelijk als er in vergelijking met de andere WZR-gemeenten een relatief hoog budget wordt verstrekt.

### 3.5 Mogelijke maatregelen: besparen op de totale uitgaven Werkzaam

Naast het aanpassen van de verdeling van de betalingen, kan gekeken worden of de totale uitgaven van Werkzaam omlaag gebracht kunnen worden.

We merken op dat er sowieso stevige efficiency-maatregelen moeten worden genomen. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven neemt de doelgroep met een arbeidsbeperking elk jaar toe. Voor de nieuwe doelgroep is fors minder geld beschikbaar dan voorheen voor de Wsw. Gemiddeld is er voor de nieuwe doelgroep circa €15.000,- per persoon beschikbaar (geld voor uitkeringen, loonkostensubsidies en ondersteuning) en voor de voormalige Wsw-ers circa €25.000,-. Dat is een verschil van € 10.000,- dat door efficiency-maatregelen moet worden overbrugd, zoals door het ontvangen van hoge inleenvergoedingen in het geval van detacheringen, het zo kosteneffectief mogelijk plaatsen van mensen met een beperking bij reguliere werkgevers, het realiseren van een zo hoog mogelijke toegevoegde waarde bij plaatsing in de eigen infrastructuur. Dit vraagt om een zorgvuldige en goed doordachte strategie en adequate sturing.

Deels hebben mogelijke maatregelen een beleidsmatig karakter. Deels gaat het om efficiency-verbetering. De volgende maatregelen kunnen worden onderzocht:

- *Re-integratie-uitgaven omlaag:* Hiervoor hebben we laten zien dat als de betalingen van Tiel in lijn worden gebracht met de dienstverlening aan Tielse inwoners, de uitgaven met €543K omlaag gaan. Er kan voor gekozen worden om de uitgaven verder omlaag te brengen. Dat heeft dan gevolgen voor de dienstverlening aan inwoners van Tiel. Hier bestaat ook het risico dat minder re-integratie leidt tot meer mensen in de bijstand. Aandachtspunt hierbij is dat WZR de salarissen van medewerkers financiert vanuit het re-integratiebudget. Uitgaven kunnen dus niet per direct omlaag worden gebracht.
- *Uitvoeringskosten:* Nagegaan zou moeten worden of de uitvoeringskosten omlaag kunnen. Wij hebben hier geen onderzoek naar gedaan. Dat valt buiten het bereik van ons opdracht. Mogelijk is er ruimte voor efficiency-verbeteringen. Onder andere kan gekeken worden naar de stijging van de uitvoeringskosten van van €9,5 mln in 2018 naar €12,4 mln in 2020. In de begroting van 2020 staat een toelichting. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de kostenstijgingen noodzakelijk zijn, mede in het licht van de sterke dalingen van het bijstandsvolume in de afgelopen jaren. Tegelijkertijd constateren we dat de kosten voor bedrijfsvoering onder het niveau zitten van de middelen die hiertoe worden verstrekt in het gemeentefonds (cluster I&P). Feitelijk kan het cluster I&P worden gezien als een benchmark voor deze kosten. In 2018 zat er in het cluster circa €11,9 mln. De gemeenten droegen toen € 9,5 mln af aan Werkzaam (bedrijfsvoering plus inleenvergoeding). In 2020 zit er €12,9 mln in het cluster (stand septembercircular 2019<sup>10</sup>). De bijdrage van gemeenten aan de uitvoering (bedrijfsvoering en inleenvergoedingen) in begroting 2020 van WZR is gelijk aan €12,4 mln en is dus lager dan het bedrag dat zij ontvangen in het gemeentefonds.

<sup>10</sup> De omvang van de algemene uitkering wordt twee jaar na het begrotingsjaar definitief vastgesteld. Dat betekent dat ook het bedrag in het cluster I&P nog wordt geactualiseerd en kan afwijken van de stand septembercircular 2019.

- *Reductie uitkeringsvolume:* Hiervoor zagen we dat het bijstandsvolume in de afgelopen jaren flink omlaag is gegaan. Het bijstandsniveau bevindt zich echter nog steeds boven het niveau van de referentiegemeenten. Het verschil tussen Tiel en de referentiegemeenten correspondeert met 100 uitkeringen. Nagegaan kan worden of een extra reductie met 100 uitkeringen (voor Tiel) mogelijk is. Het gaat dan om gerichte maatregelen op het terrein van re-integratie en handhaving (doorlichting bestand, algemeen geaccepteerde arbeid, sancties en dergelijke). Een extra reductie met 100 uitkeringen leidt tot een besparing van circa €1,5 mln (voor de gemeente Tiel).

Belangrijk aandachtspunt: Zonder meer bezuinigen op het werkbedrijf is risicovol. Als bezuinigingen ertoe leiden dat minder mensen volledig of met LKS aan de slag gaan, leidt dat tot meer mensen in de uitkering. De kosten voor de uitkering zijn in veel gevallen hoger dan de kosten die gemaakt worden om betrokkenen aan de slag te helpen.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

We gaan in op de belangrijkste conclusies ten aanzien van de huidige (IST) en de toekomstige (SOLL) situatie.

#### Conclusies ten aanzien van verdeling

- Gemeenten staan in de komende jaren voor een gigantische uitdaging om een groeiende groep mensen met een arbeidsbeperking met steeds minder middelen aan de slag te helpen. De financiële risico's zijn fors.
- Het aantal mensen met een beperking dat door WZR aan de slag wordt geholpen, stijgt sneller dan het landelijk gemiddelde, maar ligt nog steeds onder de ramingen van het Ministerie van SZW.
- Het aantal mensen in de bijstand gaat sinds 2016 omlaag. De daling gaat in Tiel sneller dan landelijk gemiddeld en sneller dan in de rest van de regio Rivierenland. Echter, het bijstandsvolume is nog steeds hoger dan het niveau in de referentiegemeenten.
- Het aandeel van Tiel in de inleenvergoedingen is 53%, terwijl de inleenvergoedingen bestemd zijn voor (gedeeltelijke) financiering van de bedrijfsvoeringskosten. Het aandeel in de bedrijfsvoeringskosten is 38%. Dat is vreemd. Een aandeel van 38% in de inleenvergoedingen (omdat het feitelijk om een bijdrage ter dekking van de uitvoeringskosten gaat) zou de bijdrage van Tiel meer in overeenstemming brengen met de door WZR geleverde dienstverlening.
- Deze ongunstige situatie voor de gemeente Tiel kon ontstaan doordat de gemeente binnen de GR Werkzaam Rivierenland onvoldoende positie heeft om besluitvorming terzake adequaat te beïnvloeden.
- Het aandeel van Tiel in de participatiebudgetten is 53%. Dat, terwijl WZR berekent dat 37% wordt besteed aan de inwoners van Tiel. Op zichzelf hoeft dat geen probleem te zijn. Voor de besteding van het participatiebudget geldt solidariteit tussen de deelnemende gemeenten. Maar, het had in dat geval voor de hand gelegen dat ook voor het bijstandsbudget solidariteit zou gelden. Maar, dat is niet het geval.
- Het aandeel in de bedrijfsvoering is voor Tiel gelijk aan 38%. Echter, het aandeel in de ontvangen rijksbijdragen voor bedrijfsvoering (cluster Inkomen en Participatie in het Gemeentefonds) is gelijk aan 34%. Relatief draagt de gemeente Tiel dus meer bij aan bedrijfsvoering dan de andere gemeenten.
- Het aandeel in de bedrijfsvoering is naar rato van het aantal Tielse cliënten van Werkzaam (bijstand en Wsw). Door de omvang van Tiel, profiteren de andere WZR-gemeenten relatief meer van de schaalvoordelen van WZR. Dat zou onder andere kunnen worden rechtgezet door de overhead te verdelen naar rato van het aantal gemeenten.

#### Conclusies ten aanzien van de totale uitgaven van Werkzaam

- Gemeenten dragen in de begroting 2020 €12,4 mln af aan WZR voor de uitvoering (bedrijfsvoering plus inleenvergoedingen). Zij ontvangen hiertoe €12,9 mln in het cluster Inkomen en Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. De middelen in dit cluster kunnen worden gezien als benchmark. De uitvoeringskosten van WZR (totaal Participatiewet en Wsw) zitten dus onder de benchmark.
- De nieuwe doelgroep in de participatiewet (mensen met een arbeidsbeperking) neemt elk jaar toe. De rijksmiddelen per cliënt zullen de komende jaren echter flink afnemen (€25K nu per Wsw-er naar €15K in de toekomst per participatiewet-er, waardoor per persoon circa €10K efficiënter gewerkt moet worden). Dat maakt een heldere strategie ten aanzien van efficiency-maatregelen noodzakelijk.
- Dat de uitvoeringskosten lager zijn dan de middelen in het cluster I&P betekent niet (per se) dat er niet bespaart kan worden op de uitgaven. Eventuele besparingsmogelijkheden moeten worden onderzocht.

Onder andere kan worden nagegaan in hoeverre de kostenstijgingen – die in de begroting van 2020 worden toegelicht – van in totaal €9,5 mln in 2018 naar €12,4 mln in 2020 noodzakelijk zijn. Dat, mede in het licht van de volumedaling bijstand in de afgelopen jaren.

- Het uitkeringsvolume is fors gedaald, maar ligt nog circa 100 uitkeringen boven het niveau van de referentiegemeenten. Nagegaan moet worden met welke maatregelen op het terrein van re-integratie en handhaving het volume met 100 en daarmee de uitgaven met circa €1,5 mln omlaag gebracht kunnen worden.

## 4.2 Aanbevelingen

Wij hebben de volgende aanbevelingen:

1. Creëer meer grip op WZR.
2. Zorg voor een eerlijker verdeling van de gemeentelijke bijdragen aan Werkzaam Rivierenland
3. Ga na waar besparingen mogelijk zijn op uitgaven van Werkzaam Rivierenland.
4. Indien de andere deelnemers niet voldoende bereid zijn om hierin mee te gaan, ga dan over tot alternatieve scenario's, waarbij geheel of gedeeltelijke uittreding tot de mogelijkheden behoort.

### Aanbeveling 1. Creëren van meer grip op WZR

De kernproblemen voor de gemeente Tiel in de huidige situatie zijn:

- Tiel heeft relatief weinig grip op besluitvorming in het AB van WZR.
  - Mede als gevolg daarvan stijgt de bijdrage van Tiel aan WZR (bijvoorbeeld inleenvergoedingen).
- Om vergelijkbare problemen in de toekomst te vermijden is het in onze visie van belang –in het basisscenario, waarbij Tiel in WZR blijft deelnemen- niet alleen te streven naar lagere kosten, maar ook naar meer grip op WZR. Opties c.q. mogelijke onderhandelpunten om vanuit de gemeente Tiel meer grip te creëren op WZR zijn :
- Aanpassingen in de tekst van de GR:
    - Groter aandeel Tiel in de stemverhouding (niet meer 'one man, one vote').
    - Wijzigingen in kostenverdeling altijd bij unanimiteit van stemmen.
    - Bevoegdheden mandateren in plaats van delegeren (bij mandatering blijft de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten bij de colleges)
    - Eventueel DB-lidmaatschap voor Tiel.
  - Uitgebreidere rol van de ambtelijke voorbereiding (beleid, control) van deelnemers in de besluitvormingsprocedure van het bestuur van WZR.
  - Invoeren businesscase denken bij besluitvorming met een financiële component; bijvoorbeeld:
    - Hoe om te gaan met NUGgers?
    - Onder welke voorwaarden mag werkzaam mensen vanuit de doelgroep zelf in dienst nemen?
  - Mogelijkheid van maatwerk als Tiel ander besluit (met hogere dan wel lagere kosten) wil nemen dan de andere gemeenten

### Aanbeveling 2. Aanpassen verdeling

- Zorg voor een eerlijker verdeelsleutel, waarbij de gemeentelijke bijdragen een goede afspiegeling vormen van de voor de betreffende gemeenten geleverde dienstverlening dan wel (consequente) doorvoering van het solidariteitsprincipe.
- Gemeentelijk aandeel in de financiering van de inleenvergoeding (53%) wordt gelijk getrokken met het aandeel in de bedrijfsvoering (38%). Dat leidt tot een besparing voor Tiel van 489.
- Bij het bijstandsbudget wordt – evenals nu in het participatiebudget – het solidariteitsprincipe toegepast. Het aandeel in de financiering van de bijstand daalt daardoor voor Tiel van 40% naar 39%. Dat leidt tot een

besparing voor Tiel van €154K. (als voor het participatiebudget het solidariteitsprincipe wordt gehanteerd, is het eerlijk om ook voor het bijstandsbudget het solidariteitsprincipe te hanteren en vice versa).

- Als niet wordt geopteerd voor de solidariteitsvariant, wordt de participatievergoeding van Tiel verdeeld op basis van het aantal cliënten. Het aandeel gaat dan van 53% naar 40%. Dat leidt tot een besparing van €543K.
- Het aandeel in de bedrijfsvoeringskosten gaat naar het aandeel in de rijksbudgetten (cluster Inkomen en Participatie in de algemene uitkering in het GF). Dat leidt tot een besparing van €342K.
- De overheadkosten worden (binnen de bedrijfsvoering) naar rato van het aantal gemeenten verdeeld. Dat leidt voor Tiel tot een besparing van €463K.

### **Aanbeveling 3: Besparen op de uitgaven van WZR**

- De re-integratie-uitgaven omlaag brengen naar het niveau van de re-integratiedienstverlening voor de inwoners van Tiel (€543K). De uitgaven kunnen op basis van gemaakte keuzes verder omlaag gebracht worden. Let op het risico als gevolg daarvan, meer mensen in de bijstand.
- Efficiëntere bedrijfsvoering: Ga na in hoeverre de kostenstijging in 2020 ten opzichte van 2018 noodzakelijk is en overweeg om de niet noodzakelijke kostenstijgingen te schrappen.
- Efficiëntere bedrijfsvoering: Licht de organisatie van WZR door en ga na welke verdere besparingen mogelijk zijn. Kijk daarbij ook naar toekomstige ontwikkelingen (beperk je niet tot het hier en nu). De organisatie moet klaar zijn voor de verdere toename van de omvang van de doelgroep en de steeds lagere middelen die per persoon beschikbaar zijn. Uitgangspunt moet zijn dat de organisatie in staat is om het werk te doen met de middelen die vanuit het Rijk beschikbaar zijn.
- Reductie uitkeringsvolume: Ga na welke maatregelen op het terrein van handhaving en re-integratie nodig zijn om het bijstandsvolume (weer) op het niveau van de referentiegemeenten te krijgen. Daarvoor moet het bijstandsvolume met 100 uitkeringen extra omlaag gebracht worden. Dat leidt tot een besparing van circa € 1,5 mln voor gemeente Tiel. Neem dit vraagstuk mee in de doorlichting van WZR.

Meer algemeen is ons advies om in het licht van de toekomstige ontwikkelingen van de Participatiewet en steeds beperkter beschikbare middelen, met elkaar in de regio na te denken over de toekomstige visie en de stip op de horizon van Werkzaam Rivierenland. De deelnemende gemeenten, bestuurders en gemeenteraden moeten hierin goed worden meegenomen. Draagvlak op alle niveaus is noodzakelijk.

### **Aanbeveling 4. Bezie alternatieve opties, waaronder uittreding uit WZR met de taken inzake Werk & Inkomen (in de situatie dat er bij WZR geen draagvlak is voor de eerste twee aanbevelingen)**

Het heeft de voorkeur dat Tiel in WZR blijft deelnemen. Indien het echter niet lukt om bij de andere deelnemers voldoende draagvlak te creëren voor het verkrijgen van meer grip op WZR (aanbeveling 1) en lagere kosten voor Tiel (aanbeveling 2) bevelen wij aan om alternatieve opties te bezien, waaronder uittreding voor wat betreft de taken op het gebied van Werk & Inkomen.

## Bijlage: Betalingen aan WZR en rijksbudgetten 2020

### Gemeentelijke bijdragen (x€1000,-)

	BUIG	Wsw	Inleen	Re-int	Bedrijfsv	Totaal
Buren	0	1.976	0	0	216	<b>2.192</b>
Culemborg	8.191	3.038	650	801	1.537	<b>14.217</b>
Maasdriel	3.842	1.817	204	251	773	<b>6.887</b>
Neder-Betuwe	0	1.198	0	0	119	<b>1.317</b>
Tiel	18.126	7.318	1.777	2.190	3.449	<b>32.860</b>
West Maas en waal	3.237	0	157	194	487	<b>4.075</b>
West Betuwe	7.512	3.277	350	431	1.413	<b>12.983</b>
Zaltbommel	4.979	2.919	245	302	1.068	<b>9.512</b>
<b>Totaal</b>	<b>45.887</b>	<b>21.542</b>	<b>3.383</b>	<b>4.170</b>	<b>9.062</b>	<b>84.044</b>

### Aandeel in het totaal (% van het totaal)

	BUIG	Wsw	Inleen	Re-int	Bedrijfsv	Totaal
Buren	0%	9%	0%	0%	2%	<b>3%</b>
Culemborg	18%	14%	19%	19%	17%	<b>17%</b>
Maasdriel	8%	8%	6%	6%	9%	<b>8%</b>
Neder-Betuwe	0%	6%	0%	0%	1%	<b>2%</b>
Tiel	40%	34%	53%	53%	38%	<b>39%</b>
West Maas en waal	7%	0%	5%	5%	5%	<b>5%</b>
West Betuwe	16%	15%	10%	10%	16%	<b>15%</b>
Zaltbommel	11%	14%	7%	7%	12%	<b>11%</b>
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### Gemeentelijke budgetten (x€1000,-)

	BUIG	Wsw	Inleen	Re-int	Bedrijfsv	Totaal
Buren	0	1.976	0	0	216	<b>2.192</b>
Culemborg	7.567	3.038	0	801	2.153	<b>13.559</b>
Maasdriel	3.820	1.817	0	251	1.183	<b>7.072</b>
Neder-Betuwe	0	1.198	0	0	119	<b>1.317</b>
Tiel	17.397	7.318	0	2.190	4.429	<b>31.334</b>
West Maas en waal	3.208	0	0	194	995	<b>4.397</b>
West Betuwe	7.641	3.277	0	431	2.346	<b>13.696</b>
Zaltbommel	4.787	2.919	0	302	1.477	<b>9.484</b>
<b>Totaal</b>	<b>44.420</b>	<b>21.542</b>	<b>0</b>	<b>4.170</b>	<b>12.918</b>	<b>83.050</b>

### Aandeel in het totaal (% van het totaal)

	BUIG	Wsw	Inleen	Re-int	Bedrijfsv	Totaal
Buren	0%	9%	--	0%	2%	<b>3%</b>
Culemborg	17%	14%	--	19%	17%	<b>16%</b>
Maasdriel	9%	8%	--	6%	9%	<b>9%</b>
Neder-Betuwe	0%	6%	--	0%	1%	<b>2%</b>
Tiel	39%	34%	--	53%	34%	<b>38%</b>
West Maas en waal	7%	0%	--	5%	8%	<b>5%</b>
West Betuwe	17%	15%	--	10%	18%	<b>16%</b>
Zaltbommel	11%	14%	--	7%	11%	<b>11%</b>
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	--	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### Saldo (x€1000,-)

	BUIG	Wsw	Inleen	Re-int	Bedrijfsv	Totaal
Buren	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Culemborg	-624	0	-650	0	616	<b>-658</b>
Maasdriel	-22	0	-204	0	410	<b>184</b>
Neder-Betuwe	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Tiel	-729	0	-1.777	0	980	<b>-1.525</b>
West Maas en waal	-29	0	-157	0	508	<b>322</b>
West Betuwe	129	0	-350	0	933	<b>712</b>
Zaltbommel	-192	0	-245	0	409	<b>-28</b>
<b>Totaal</b>	<b>-1.467</b>	<b>0</b>	<b>-3.383</b>	<b>0</b>	<b>3.856</b>	<b>-994</b>

### Saldo (%-punten)

	BUIG	Wsw	Inleen	Re-int	Bedrijfsv	Totaal
Buren	--	--	--	--	-0,7%	0,0%
Culemborg	-0,8%	--	--	--	-0,3%	-0,6%
Maasdriel	0,2%	--	--	--	0,6%	0,3%
Neder-Betuwe	--	--	--	--	-0,4%	0,0%
Tiel	-0,3%	--	--	--	-3,8%	-1,4%
West Maas en waal	0,2%	--	--	--	2,3%	0,4%
West Betuwe	0,8%	--	--	--	2,6%	1,0%
Zaltbommel	-0,1%	--	--	--	-0,4%	0,1%
<b>Totaal</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	--	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>



## 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 Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS 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)