

Welke re-integratiemiddelen krijgen gemeenten onder de Participatiewet?

Gemeenten ontvangen via het re-integratiebudget middelen voor ondersteuning en begeleiding van de doelgroep Participatiewet. Er zijn drie geldstromen met alle een eigen verdeelsystematiek. Er wordt fors bezuinigd. De grootste pijn van de bezuinigingen moet zich nog voor gaan doen. Gemeenten moeten zich daar nu al op voorbereiden.

Participatiewet

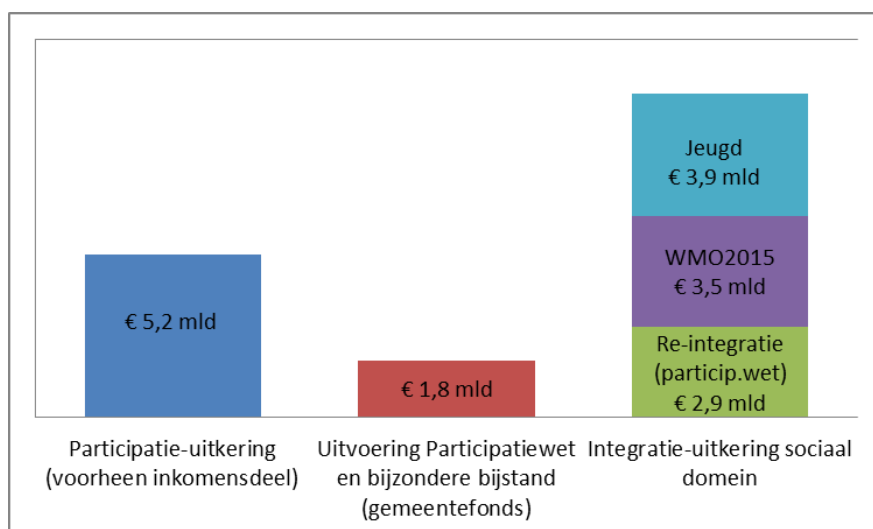
De middelen voor de uitvoering van de Participatiewet worden via drie financieringsbronnen aan gemeenten beschikbaar gesteld: (1) Gemeenten ontvangen via het inkomensdeel budget voor het betalen van de uitkeringen en loonkostensubsidies (landelijk €5,2 mld in 2015). (2) Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten geld voor de uitvoering van de Participatiewet en voor de financiering van de bijzondere bijstand (circa €1,8 mld). (3) De middelen voor het betalen van de kosten voor het zittend bestand WSW en de re-integratie van de doelgroep van de Participatiewet (de totale re-integratiemiddelen à € 2,9 mld in 2015) komen in de integratie-uitkering sociaal domein. We richten ons in dit artikel op de re-integratiemiddelen. We gaan na hoe deze middelen aan gemeenten beschikbaar worden gesteld en hoe die zich verhouden ten opzichte van de andere middelen in het sociaal domein. Ook gaan we na hoe het landelijke budget wordt bepaald en op welke wijze het over de gemeenten wordt verdeeld.

Integratie-uitkering sociaal domein

Naast de re-integratiemiddelen worden de middelen voor de andere twee decentralisaties (jeugdzorg en WMO 2015) in de integratie-uitkering sociaal domein geplaatst. Een integratie-uitkering maakt net als de algemene uitkering deel uit van het gemeentefonds¹, maar heeft een eigen verdeling. Als een toevoeging aan de algemene uitkering in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten wordt een integratie-uitkering toegepast. Deze uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van de specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Integratie-uitkeringen zijn net als de algemene uitkering vrij besteedbaar en er vindt geen verantwoording naar het Rijk plaats, zoals bij specifieke uitkeringen (waarbij een bestedingsvoorwaarde geldt). De middelen die voor re-integratie worden verstrekt zullen apart zichtbaar blijven op de gemeentefondsbegroting. Gemeenten weten dus elk jaar precies wat zij via de integratie-uitkering aan re-integratiemiddelen ontvangen. Het kabinet wil de middelen vanaf 2018 via de algemene uitkering in het gemeentefonds verstrekken. Slechts als dat om verdeelmodeltechnische redenen niet mogelijk zou blijken, zal worden gekozen voor behoud van de integratie-uitkering.

Grafiek: financiering drie decentralisaties in 2015 (mld euro)

¹ Naast integratie-uitkeringen en de algemene uitkering, worden decentralisatie-uitkeringen en aanvullende uitkeringen op grond van artikel 12 van de financiële verhoudingswet via het gemeentefonds verstrekt.



Totaal beschikbare re-integratiemiddelen

In de integratie-uitkering sociaal domein worden de volgende re-integratiemiddelen gebundeld: het werkdeel dat beschikbaar was onder de WWB, de middelen voor de Wsw en de re-integratiemiddelen voor de nieuwe doelgroepen die voorheen van de WSW of de Wajong gebruik zouden maken, maar die vanaf 2015 zijn aangewezen op de Participatiewet. In de onderstaande tabel staan de verwachte landelijke middelen in het gebundeld re-integratiebudget.

Tabel: Opbouw landelijk beschikbare re-integratiemiddelen²

Mln €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	struct
Werkdeel klassiek	636	595	559	523	511	514	514	514
Nieuwe doelgroepen		14	46	80	110	129	145	670
Wsw klassiek	2.361	2.274	2.096	1.927	1.770	1.655	1.538	0
Totaal beschikbare re-integratiemiddelen	2.997	2.882	2.701	2.530	2.392	2.298	2.197	1.184

In de tabel is zichtbaar hoeveel geld er jaarlijks door de rijksoverheid beschikbaar wordt gesteld aan gemeenten. Het totaalbedrag van 2,9 mld euro in 2015 is ook zichtbaar in de staafdiagram hiervoor (onderdeel van de integratie-uitkering). Deze bedragen liggen op macro-niveau vast en veranderen in principe alleen door de jaarlijkse loon- en prijsbijstellingen. In de verdeling kunnen wel reële veranderingen optreden, bijvoorbeeld als er iets verandert in de arbeidsmarktsituatie. Verderop bespreken we de verdeling. Eerst gaan we in op de vaststelling van het macrobudget en geven wij een nadere toelichting op de tabe³l:

² Bron: mei-circulaire Gemeentefonds 2015, ministerie van BZK

³ De bedragen en aantallen die hierna worden genoemd zijn met name afgeleid van de aantallen en bedragen die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Participatiewet.

Werkdeel klassiek

In het Werkdeel klassiek (regel 1 van de tabel) zijn de middelen opgenomen die voorheen beschikbaar waren voor de re-integratie van WWB-ers. De komende jaren gaat het budget verder omlaag vanwege bezuinigingen. In 2014 was nog 636 mln euro beschikbaar. Het bedrag gaat omlaag. Vanaf 2019 is jaarlijks 514 euro beschikbaar. Dat komt neer op een bezuiniging van 20% op het oorspronkelijke budget in 2014.

Nieuwe doelgroepen

Gemeenten worden onder de Participatiewet verantwoordelijk voor nieuwe doelgroepen. Het gaat om de mensen die voorheen terecht konden in de Wsw of in de Wajong. Het zijn mensen met beperkte loonwaarde, die niet zonder ondersteuning aan de slag kunnen. Voor de ondersteuning van deze groep worden nieuwe re-integratiemiddelen toegevoegd. Het totale budget voor deze groep wordt elk jaar groter, omdat het gaat om een groeiende groep mensen. De verwachting is dat de nieuwe doelgroep uiteindelijk bestaat uit 226.000 personen.

WSW zittend bestand

Mensen in de WSW behouden hun rechten. Het totale budget voor de Wsw klassiek gaat elk jaar omlaag. De daling wordt veroorzaakt door (1) een dalend volume (geen instroom, alleen nog uitstroom) en (2) een efficiency-korting. Het ministerie van SZW verwacht dat het bijstandsvolume jaarlijks omlaag gaat met circa 5%. De efficiency-korting is circa 3000 euro per Wsw-er. Het gemiddelde budget per Wsw-er gaat omlaag van circa 26.000 euro in 2014 naar 23.000 euro per Wsw-er structureel per jaar. Het macrobudget daalt in de structurele situatie naar nul, omdat in de structurele situatie alle WSW-ers zijn uitgestroomd.

Verdeling

Voor de verdeling van de re-integratiemiddelen over de gemeenten zijn nieuwe verdeelmodellen gemaakt. Elk onderdeel (werkdeel klassiek, nieuwe doelgroepen en Wsw klassiek) wordt apart verdeeld. Een belangrijk uitgangspunt bij de verdeling is dat de verdeling zo goed mogelijk aansluit bij de opgave waar gemeenten voor staan. Met andere woorden, er wordt verdeeld naar behoefte. Gemeenten die veel re-integratiegeld nodig hebben om hun Participatiewet-doelen te bereiken krijgen relatief meer geld dan gemeenten die weinig re-integratiegeld nodig hebben. Gemeenten waar mensen bijvoorbeeld lastiger aan de slag komen en waar meer inspanningen nodig zijn ontvangen een groter aandeel in het budget dan gemeenten waar mensen gemakkelijker aan de slag komen. De nieuw vastgestelde verdeelmodellen gelden in ieder geval voor de periode 2015 tot en met 2017. Daarna is het de bedoeling dat de middelen overgaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds en wordt de verdeling opnieuw bezien.

Verdeling Werkdeel klassiek

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

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

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

Verdeling budget nieuwe doelgroepen

De verdeling van de middelen voor de nieuwe doelgroep vindt plaats op basis van de instroom in de wachtlijst Wsw en in de Werkregeling Wajong (dat deel van de Wajong met mensen met perspectief op werk, die extra gestimuleerd worden om aan het werk te gaan) in de periode 2011-2013. De keuze voor deze verdeelmaatstaven is verhoudingsgewijs gunstig voor de gemeenten met veel instroom in de wachtlijst WSW en in de werkregeling Wajong in de afgelopen jaren. De verwachting is dat als er in een bepaalde gemeente veel mensen in de wachtlijst Wsw en de Werkregeling van de Wajong stromen, de omvang van de nieuwe doelgroepen in deze gemeente ook relatief groot zullen zijn.

Verdeling budget Wsw klassiek

Voor de verdeling van de Wsw-middelen sluit het Rijk zo goed mogelijk aan bij de feitelijke ontwikkelingen van het aantal Wsw-plekken in een gemeente. Voor de verdeling van de Wsw-middelen in enig jaar schat het Rijk per gemeente het aantal verwachte Wsw-plekken in dat jaar.

Deze schatting vindt plaats op basis van het werkelijk aantal Wsw-ers in jaar t-1 (één jaar voor het jaar waarin de verdeling plaatsvindt) en de geschatte blijfkans van deze Wsw-ers. Voor de verdeling van de Wsw-middelen in ieder geval in de jaren 2015, 2016 en 2017 wordt in mei van jaar t-1 een voorlopig budget berekend. In mei van het jaar t wordt deze verdeling bijgesteld op basis van de realisatie van Wsw-plekken in het voorgaande jaar. Met andere woorden, in het lopende begrotingsjaar vindt nog en bijstelling van de verdeling plaats.

De vraag kan gesteld worden wat er gebeurt als het bestand in een gemeente sneller of langzamer afneemt dan geraamd. Om dit toe te lichten gaan we hieronder uit van een snellere respectievelijk langzamere afname van het bestand in 2015 dan verwacht en het effect daarvan op de budgetten in 2015 en 2016 (bron: Gemeenteloket SZW).

Voorbeeld 1

Op het moment dat een gemeente in 2015 minder plekken heeft gerealiseerd dan verwacht, bijvoorbeeld vanwege het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen in 2015, dan gebeurt het volgende:

- Het budgetaandeel Wsw van de gemeente voor 2015 blijft gelijk.
- Het budgetaandeel dat de gemeente in 2016 ontvangt voor de uitvoering van de Wsw neemt af. In mei 2016 wordt bij de definitieve verdeling van dit budget de lagere realisatie over 2015 gebruikt voor het vaststellen van het aandeel van die gemeente.

Voorbeeld 2

Op het moment dat een gemeente in het voorgaande jaar meer plekken heeft gerealiseerd dan verwacht, bijvoorbeeld omdat mensen iets langer blijven werken, dan gebeurt het volgende:

- Het budgetaandeel Wsw voor die gemeente voor 2015 blijft gelijk.
- Het budgetaandeel dat deze gemeente in 2016 ontvangt voor de uitvoering van de Wsw neemt toe. In mei 2016 wordt bij de definitieve verdeling van dit budget de hogere realisatie over 2015 gebruikt voor het vaststellen van het aandeel van die gemeente.

Vuistregel budget Wsw

Het ministerie van SZW gaat ervan uit dat het budget per Wsw-er daalt in jaarlijkse gelijke stappen van circa 26.000 euro nu naar 23.000 euro per jaar vanaf 2020. Het bedrag is afhankelijk van de landelijk daling van het Wsw-volume. Als de daling sneller gaat dan verwacht (meer dan 5% per jaar) dan is de daling van het budget per Wsw-er minder groot en resteert er een hoger bedrag per Wsw-er en vice versa. Er is echter geen harde garantie dat er geen extra bezuinigingen worden doorgevoerd als het landelijke volume sneller omlaag gaat dan verwacht. Om redenen van behoedzaamheid kunnen gemeenten in de begroting dus uitgaan van het budget van 23.000 euro per Wsw-er per jaar. Dat laat onverlet dat gemeenten andere inschattingen kunnen maken en andere bedragen in de begroting kunnen opnemen.

Tot slot

Gemeenten staat met de Participatiewet, naast de andere decentralisaties, een grote operatie te wachten. De omvang van de doelgroep neemt toe en de samenstelling verandert. Tegelijkertijd wordt er fors op de re-integratiebudgetten bezuinigd. Gemeenten moeten zich hier tijdig op voorbereiden en weten wat ze te wachten staat. Met name de komende jaren zullen de bezuinigingen pijn doen. Maatregelen zijn nodig om ervoor te zorgen dat gemeenten ook in de toekomst voldoende ondersteuning kunnen blijven bieden aan zowel de nieuwe als de oude doelgroepen onder de Participatiewet.

Auteur: Martin Heekelaar tel 06-23152767 m.heekelaar@berenschot.nl

Martin Heekelaar is werkzaam bij adviesbureau Berenschot als sectorleider Werk en Inkomen.