

# De waarde van werk verzilveren



Nog steeds zitten te veel mensen met een arbeidsbeperking die willen en kunnen werken onnodig thuis met een uitkering, zonder werk en kans op ontwikkeling. Uit de vorig jaar gehouden evaluatie van de Participatiewet blijkt dat dit met de komst van deze wet niet is verbeterd. Als gevolg van de coronacrisis dreigt dit eerder slechter dan beter te worden. Alle hensen aan dek dus om te zorgen dat de Participatiewet wél gaat functioneren, zodat mensen met een arbeidsbeperking straks niet weer achter aan de rij moeten aansluiten om aan het werk te komen.

Begin 2020 lanceerde de FNV het witboek *Recht op werk* met daarin de oplossing: mensen met een arbeidsbeperking moeten recht krijgen op duurzaam, passend werk met begeleiding en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden. Daarvoor is nodig dat er sociale ontwikkelbedrijven worden gevormd, op basis van de nog bestaande SW-infrastructuur; sociale ontwikkelbedrijven hebben de juiste kennis, kunde, infrastructuur, werkgeverscontacten, maar ook de banen. Ze kunnen voor werknemers met een beperking de springplank zijn naar regulier werk, maar ook het vangnet vormen wanneer dat (even) nodig is.

Uit het rapport “Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten” (januari 2020) blijkt dat dit recht op ondersteuning en werk voor mensen met een arbeidsbeperking via sociale ontwikkelbedrijven kan worden gerealiseerd, als we als samenleving bereid zijn om per werkzoekende € 2.000,- meer te investeren dan nu het geval is.

Het rapport dat nu voor u ligt en op verzoek van de FNV door extern adviseur Robert Capel is opgesteld, gaat dieper in op deze investeringsvraag: wat is het maatschappelijk rendement als (meer) mensen met een arbeidsbeperking aan het werk gaan? En hoe kan de financieringsystematiek van de Participatiewet zo worden aangepast dat investeren in mensen met een arbeidsbeperking wordt gestimuleerd?

Dit rapport laat overtuigend zien dat het zowel economisch als maatschappelijk een grote meerwaarde heeft als meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk komen. De huidige financieringsystematiek frustreert dit echter, in plaats van dat het stimuleert. In het rapport worden diverse concrete voorstellen gedaan om dit te verbeteren, zowel voor de korte termijn (2021 en 2022) als voor de langere termijn (2023-2026).

Met de oplossingen voor de korte termijn kan al een belangrijke eerste stap worden gezet naar een beter werkend systeem, zonder dat hiervoor extra budget nodig is. Dat is in deze economisch onzekere tijden goed nieuws. Voor de langere termijn zal dit echter niet toereikend zijn: dan is een structurele verruiming van de participatiemiddelen noodzakelijk.

Als de voorstellen uit het rapport worden overgenomen kunnen gemeenten veel meer werkzoekenden met een arbeidsbeperking ondersteunen om hun talenten en vaardigheden in te zetten in betaald werk. De FNV vindt dat zij daar recht op hebben. De overheid heeft voor hen immers een zorgplicht. Bovendien bevat het VN Verdrag Handicap de verplichting om de positie van mensen met een beperking te verbeteren. Maar daarnaast laat dit rapport zien dat de hele samenleving ervan profiteert als meer mensen aan het werk weten te komen, zowel economisch als maatschappelijk. Kortom: een win-win situatie. Het enige dat nu nog nodig is, is politieke wil. De FNV roept de politiek dan ook op om de voorstellen uit het rapport zo snel mogelijk over te nemen.

Wij wensen u veel leesplezier en gaan graag met u in gesprek over eventuele vragen of opmerkingen



Verbeteren van de financiering en werking van de Participatiewet  
voor mensen met een arbeidsbeperking

# Samenvatting

## 1. De waarde van werk verzilveren: de gezamenlijke opgave

De evaluatie van de Participatiewet laat zien dat het huidige financiële systeem verre van optimaal is en mede daardoor resultaten achterblijven. Het is echter mogelijk om op betrekkelijk eenvoudige wijze verbeteringen aan te brengen in de financieringssystematiek, zodat ook in tijden van krapte de Participatiewet beter kan gaan functioneren voor mensen met een arbeidsbeperking. Zodat meer mensen met een beperking duurzaam werk vinden en houden. Door naar de waarde van de werk in de samenleving als geheel te kijken, en niet alleen naar specifieke (deel) budgetten, ontstaat een scherper beeld hoe de financiële middelen in de Participatiewet kunnen worden ingezet.

- het vergroten van het aantal werkenden/werknemers genereert waarde voor de samenleving, zowel economisch als maatschappelijk (1.1)
- de financieringssystematiek moet het proces om van uitkering tot een baan met een loonkostensubsidie te komen gaan stimuleren, in plaats van het gebruik van de voorziening te ontmoedigen (1.2.)
- de vier actoren Rijksoverheid, gemeente, werkgever en werknemer zijn samen nodig om tot een werkend systeem te komen. Als één actor niet meewerkt, komt de baan niet tot stand (1.3.).

## 2. De noodzaak tot een toekomstbestendige financieringssystematiek

De evaluatie van de Participatiewet geeft alle aanleiding om kritisch te kijken naar de huidige financieringssystematiek. Parallel hieraan loopt er in Den Haag een proces van herziening van het gemeentefonds (beoogde ingangsdatum 2022). In dit rapport worden drie mogelijke financieringsmodellen onderscheiden:

1. Zelf investeren en terugverdienen met bijstandsbudget
2. Budgetten gelijkelijk verdelen in het gemeentefonds
3. Sturen op het realiseren van maatschappelijke waarde

Vanuit het perspectief van de Participatiewet bekeken, wordt geconcludeerd dat model 3 de beste mogelijkheid biedt voor de Rijksoverheid om de maatschappelijke doelen te realiseren door gemeenten van voldoende participatiemiddelen te voorzien, zodat zij werkgevers en werknemers kunnen faciliteren, en daarmee de economische en maatschappelijke waarde kunnen realiseren.

## 3. Maatregelen korte termijn: 2021-2022

In dit rapport worden vier maatregelen besproken, waarmee op de korte termijn meer participatiemiddelen beschikbaar kunnen worden gesteld en het systeem beter kan gaan werken.

- De verdeling van het Participatiebudget nieuwe doelgroep baseren op gerealiseerde aantallen loonkostensubsidie. Op deze wijze ontstaat er een duidelijke koppeling tussen enerzijds de subsidies en de banen, en anderzijds de structureel hiervoor benodigde uitvoeringskosten (3.1.).
- Het budget voor de WSW voor de periode 2021-2025 ongemoeid laten en jaarlijks aanpassen aan de loon-prijsontwikkeling (LPO). Dit geeft gemeenten de zekerheid dat vrijvallende participatiemiddelen voor de nieuwe doelgroep met een beperking ingezet kunnen gaan worden (3.2.).

- Extra investeren in het landelijke Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep. Door intensiever gebruik te gaan maken van het instrument loonkostensubsidie komen meer mensen aan de slag en kan daardoor het beroep op de bijstandsuitkeringen geleidelijk minder worden (3.3.).
- Verhogen van het Participatiebudget en overeenkomstig aanpassen van de uitvoeringskosten in het gemeentefonds waardoor middelen gericht worden ingezet (3.4.)

#### **4. Ambities voor de middellange termijn: 2023-2026**

In het laatste hoofdstuk beantwoord ik de vraag wat voor de middellange termijn een toereikend niveau is voor het Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep. Om hier een goed antwoord op te geven, wordt gekeken naar het toereikende budget per medewerker (P) en het gewenste volume van de doelgroep (Q).

Met een budget van gemiddeld € 7.500 per persoon met loonkostensubsidie kan een passende dienstverlening worden geboden aan werkgevers en werknemers en is actieve inzet mogelijk voor een brede doelgroep (loonkostensubsidie regulier en beschut). Gemeenten zijn dan voor de financiering niet meer afhankelijk van een niet-toekomstbestendig verdienmodel via het bijstandsbudget (4.1.).

Tot slot worden drie volumescenario's onderscheiden, leidend tot respectievelijk 50.000, 70.000 en 90.000 banen met loonkostensubsidie in 2026. Voor het uitvoeren van deze scenario's zijn participatiemiddelen nodig. Een structurele verruiming van de participatiemiddelen is wenselijk in de volgende regeerperiode (2023-2026). Voor een nieuw regeerakkoord is dan de te beantwoorden vraag wat de gewenste maatschappelijke opgave is en in hoeverre daarvoor middelen ter beschikking kunnen worden gesteld. In eerste instantie zijn voor deze opgave extra middelen nodig, maar hierdoor kunnen de economische waarde en de maatschappelijke baten worden verzilverd (4.2.).

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Aanleiding.....	4
1. De waarde van werk verzilveren .....	5
1.1. Economische en maatschappelijke waarde van werk.....	5
1.2. Uitstroom bevorderen en instroom beperken.....	6
1.3. De economische en maatschappelijke waarde naar de verschillende actoren .....	6
2. De noodzaak tot een toekomstbestendige financieringssystematiek .....	8
2.1. Het financieel voordeel van uitkering naar werk voor de gemeente .....	8
2.2. Modellen voor een toekomstbestendige financieringssystematiek .....	9
3. Maatregelen korte termijn: 2021-2022 .....	13
3.1. Een eerlijke verdeling tussen gemeenten van het Participatiebudget .....	13
3.2. Voorkomen van weglekken van budget naar de WSW .....	14
3.3. Extra investeren in het Participatiebudget nieuwe doelgroep .....	15
3.4. De middelen in het gemeentefonds actief aanwenden voor participatie .....	16
4. Ambities voor de middellange termijn 2023-2026 .....	17
4.1. Het toereikende niveau aan kosten (P) op de middellange termijn .....	17
4.2. Wat is het benodigde volume (Q) op de langere termijn?.....	18
BIJLAGE 1. Technische toelichting .....	21

## Aanleiding

In januari dit jaar heb ik op verzoek van de FNV het rapport “Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten” opgesteld. Onderdeel daarvan is dat het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking leidt tot maatschappelijk rendement: het betreft een investering die zichzelf terugverdient. Ik heb daarbij echter ook vastgesteld dat als gevolg van de huidige financieringssystematiek de voordelen hiervan echter niet of nauwelijks terecht komen bij de actor die de investering moet doen, namelijk de gemeente. Dit leidde tot een aantal globale aanbevelingen voor aanpassing van de systematiek<sup>1</sup>. Tijdens het op 30 januari 2020 door de FNV georganiseerde symposium Recht op werk bleek veel belangstelling te bestaan voor deze aanbevelingen. Op verzoek van de FNV heb ik deze ideeën voor een betere financieringssystematiek in dit rapport uitgewerkt.

Werk is voor mensen om allerlei redenen van groot belang. Helaas is aan het werk komen en blijven niet voor iedereen even makkelijk, met name voor mensen met een arbeidsbeperking. Door te kijken naar de economische en maatschappelijke waarde die werk vertegenwoordigt, kan dat echter worden verbeterd. In dit rapport richt ik me op de mogelijkheden om die economische en maatschappelijke waarde te “verzilveren” en doe ik aanbevelingen om te komen tot een betere financieringssystematiek. De opgave is om samen met de betrokken actoren (Rijksoverheid, gemeenten, werkgevers en werknemers) de condities zo in te richten dat in mensen met een arbeidsbeperking wordt geïnvesteerd. Als de actoren hier echter niet in slagen, dan komt het werk en daarmee de mogelijke economische en maatschappelijke waarde niet tot stand. Dan krijgt de samenleving te maken met stijgende kosten aan bijstandsuitkeringen en worden de overige maatschappelijke kosten ook aanmerkelijk groter.

Op het moment van schrijven van dit rapport (juli 2020) is nog onzeker hoe groot de economische terugslag zal zijn en wat de gevolgen zijn voor mensen met een arbeidsbeperking. Gemeenten krijgen te maken met oplopende bezuinigingen en een stijging van uitkeringsgerechtigden en bijstandsuitgaven. Het risico voor de doelgroep met een arbeidsbeperking is dat zij, net als vele andere werknemers, hun baan verliezen. Maar daarnaast zullen bij een economisch herstel (i) werkgevers minder snel geneigd zijn hen in dienst te nemen dan reguliere medewerkers en (ii) gemeenten eerder prioriteit geven aan de doelgroepen met een grotere uitstroomkans.

De evaluatie van de Participatiewet uit het najaar 2019 heeft laten zien dat de uitstroomkansen naar werk voor mensen met een arbeidsbeperking niet zijn verbeterd en beoogde resultaten niet zijn behaald. Ook is geconstateerd dat de huidige financieringssystematiek gemeenten onvoldoende stimuleert om zich in te zetten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het is nu de vraag hoe - gezien alle financiële vraagstukken van dit moment - de beperkte middelen voor deze doelgroep effectief kunnen worden ingezet. In het al genoemde rapport over het Sociaal Ontwikkelbedrijf is geschetst hoe de dienstverlening aan de werknemer met een beperking kan worden vormgegeven, en wat daarvoor nodig is. Het voorliggende en aanvullende rapport gaat verder door te laten zien hoe de financieringssystematiek van de Participatiewet kan worden verbeterd. Namelijk door middel van een aantal relatief eenvoudige, budgettaire neutrale maatregelen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd maar ook met voorstellen gericht op een toekomstig solide systeem inclusief voldoende financiële middelen

Robert Capel, juli 2020

---

<sup>1</sup> ‘Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten, blz. 18 en 19 (januari 2020).

# 1. De waarde van werk verzilveren

In dit hoofdstuk licht ik toe wat de waarde van werk is, en hoe deze met en door de verschillende actoren verzilverd kan worden. Dit gebeurt aan de hand van de volgende onderwerpen:

- de economische en maatschappelijke waarde die in de samenleving gegenereerd wordt als iemand met een beperking een baan vindt (1.1.)
- waarom de inspanning van de overheid er op gericht moet zijn dit te bevorderen (1.2.)
- wat de omvang van de kosten en de baten is en hoe deze bij de welke actoren in de samenleving (werkgever, werknemer, gemeente en Rijksoverheid) terechtkomen (1.3.)

## 1.1. Economische en maatschappelijke waarde van werk

De *economische waarde* van werk is hetgeen dat 'echt verdiend' wordt met een baan. Iemand bezorgt post, maakt schoon, verricht administratief werk of werkt bijvoorbeeld in het onderwijs. Het werk dat geleverd wordt, wordt ook daadwerkelijk betaald. Bij diensten die geleverd worden, is de relatie tussen het verrichte werk en de bestede uren het beste zichtbaar. De opdrachtgever betaalt voor de geleverde uren. Bij laaggeschoold werk gaat het dan om bijvoorbeeld € 20 tot € 25 per uur. De werkgever kan met deze opbrengsten het salaris van de werknemer en de bedrijfskosten betalen.

Voor personen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, geldt in de kern precies hetzelfde. Er wordt door hen bijvoorbeeld post bezorgd, schoongemaakt, geholpen in de horeca, het plantsoen onderhouden. Alleen liggen de prestaties per uur op een lager niveau en is vaak meer begeleiding nodig. Maar ook voor iemand met een loonwaarde van 50% gaat het omgerekend nog steeds om € 10 tot € 12,50 per uur. In de praktijk zien we dat sociale werkbedrijven en detachingsfaciliteiten met medewerkers uit de doelgroep dergelijke opbrengsten realiseren. Met deze opbrengsten kan ook een deel van de bedrijfskosten worden terugverdiend. Het restant is beschikbaar voor het inkomen dat de medewerker 'echt' verdient. Op jaarbasis gaat bij een medewerker met een beperking voltijds om ongeveer € 12.500, bij een aanstelling van 0,8 f.t.e. om € 10.000<sup>2</sup>.

Naast economische waarde, levert gaan werken ook *maatschappelijke waarde* en *welbevinden* voor de werknemer zelf. In een recente studie van SCP en CPB wordt de maatschappelijke waarde becijferd op jaarlijks € 5.000 per persoon, als gevolg van minder zorgkosten, jeugdzorg, schuldhulpverlening, criminaliteit etc.<sup>3</sup>. Doordat iemand gaat werken, worden maatschappelijke kosten voorkomen. Dit voordeel komt de gehele samenleving ten goede (Rijk, gemeente, zorgverzekeraars etc.). In dit rapport beperk ik mij tot de economische en maatschappelijke waarde.

Voor medewerkers met een arbeidsbeperking komt dit werk niet vanzelf tot stand en is het ook tijdens het dienstverband noodzakelijk dat de overheid begeleiding blijft bieden en ondersteunende kosten maakt. De totale kosten van de lokale overheid om iemand aan het werk te hebben, bedragen jaarlijks ongeveer € 18.000<sup>4</sup>. Als we rekening houden met een realiseerbare economische waarde van € 10.000, dan is daarmee het saldo € 8.000 negatief. Het kost de samenleving dus geld. Kijkend vanuit een kosten-baten invalshoek zou je kunnen stellen dat zo'n voorziening alleen moet worden ingezet wanneer dat noodzakelijk is en als er geen goedkopere alternatieven beschikbaar zijn.

---

<sup>2</sup> In bedrijfsmatige termen wordt vaak 'de netto toegevoegde waarde' van werk gehanteerd. Bij een werknemer op WML bedraagt deze € 32.000 tot € 35.000, waarmee het loon op WML-niveau (€ 25.000) en aanvullende bedrijfskosten (€ 7.000 tot € 10.000) worden verdiend. Met de term 'economische waarde' doel ik in dit rapport op de netto toegevoegde waarde waar de directe bedrijfskosten op in mindering zijn gebracht, en in principe beschikbaar is voor loon.

<sup>3</sup> De brede baten van werk. CPB/SCP publicatie. Maart 2020

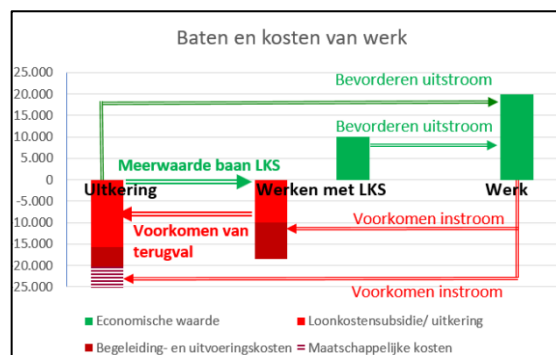
<sup>4</sup> In Bijlage 1 Technische toelichting worden deze kosten nader toegelicht

Daarom is het van belang dat bij het bieden van deze voorziening de economische waarde ook echt wordt gerealiseerd en dat de uitvoeringskosten beperkt blijven. In de volgende paragraaf laat ik zien wat het financieel en maatschappelijk voordeel is als iemand uit een uitkering kan geraken.

## 1.2. Uitstroom bevorderen en instroom beperken

Als we kijken naar de kosten van een dienstbetrekking met loonkostensubsidie versus die van een bijstandsuitkering dan zijn de kosten ongeveer vergelijkbaar (€ 18.000 om € 20.000)<sup>5</sup>. Het grote verschil is echter dat met een baan economische én maatschappelijke waarde wordt gerealiseerd.

Eén van de opgaven voor de uitvoerders van de Participatiewet is om het verstrekken van bijstandsuitkeringen en het werken met loonkostensubsidie niet te beschouwen als twee volledig gescheiden systemen, waarvoor afzonderlijke instroom-beperkende en uitstroom-bevorderende maatregelen worden genomen. Het is maatschappelijk gezien ook wenselijk een verblijf in de bijstand af te wenden en de deelname aan



aan een dienstverband met loonkostensubsidie te stimuleren (de dikke groene pijl). Voor de doelgroep met een beperking is regulier werk zonder ondersteuning gezien de aard van de arbeidsbeperking vaak niet aan de orde. De opgave is daarnaast om het systeem zo in te richten dat eenmaal aan het werk met loonkostensubsidie een terugval naar een bijstandsuitkering zoveel mogelijk wordt beperkt of voorkomen (de dikke rode pijl)<sup>6</sup>. In dit rapport laat ik zien dat de economische waarde en maatschappelijke waarde van werk boven een uitkering groot is, en dat de inspanningen van de overheid er op gericht moeten zijn om dit zoveel mogelijk te realiseren.

## 1.3. De economische en maatschappelijke waarde naar de verschillende actoren

Voor dezelfde persoon met een beperking is onderzocht bij welke actoren de *economische* waarde van zijn/ haar werk in de samenleving terecht komt.

Een voorbeeld hoe dit in de economie werkt, kan dit verduidelijken. Iemand heeft een

arbeidsbeperking met een loonwaarde van 50%. Hij genereert met zijn werk jaarlijks € 10.000. Dat is 'echt geld'. Hij heeft een dienstverband van 0,8 f.t.e. op minimumloonniveau. In de samenleving als geheel is door zijn werk voor € 10.000 meer welvaart ontstaan:

- door het werk genereert de werknemer een inkomen, dat hoger ligt dan de uitkering (€ 1.500 netto extra per jaar).
- de werkgever die de persoon met een arbeidsbeperking in dienst genomen heeft, is blij met de werkzaamheden, betaalt salaris en ontvangt van de gemeente loonkostensubsidie. Maar financieel is het voor de werkgever neutraal. De kosten en baten vallen tegen elkaar weg (€ 0).
- de gemeente moet begeleidingskosten en loonkostensubsidie betalen (€ 18.000), maar hoeft geen bijstandsuitkering meer te verzorgen (€ 20.000). Per saldo is er sprake van een financieel voordeel (€ 2.000).

<sup>5</sup> Zie voor toelichting op de kosten van een bijstandsuitkering bijlage 1.

<sup>6</sup> Aan een terugval kunnen economische en persoonlijke redenen ten grondslag liggen. Banen met loonkostensubsidie zijn net als reguliere banen onderhevig aan conjuncturele schommelingen. Een publiek vangnet kan helpen als overbrugging naar een volgende werkplek. Daarnaast kunnen er persoonlijke redenen zijn bijvoorbeeld in ziekte of gezondheid waarbij met deskundige begeleiding van werknemer en werkgever de baan behouden kan blijven.

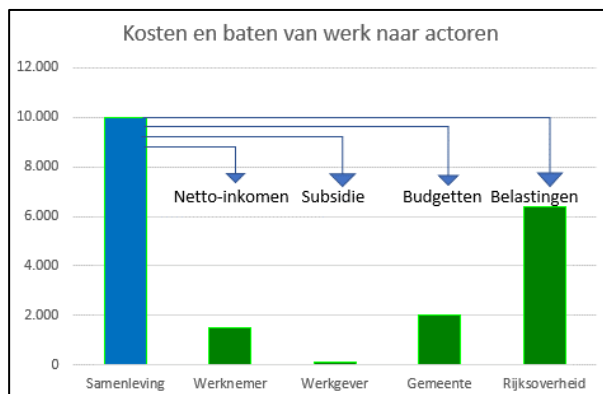


- het resterende voordeel van de extra welvaart komt ten goede aan de Rijksoverheid. Doordat de werknemer is gaan werken, krijgt hij echt salaris, en worden door de werkgever loonbelasting en premies betaald (€ 6.500).

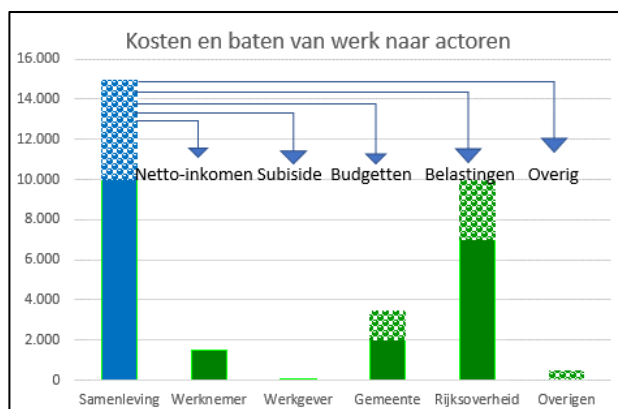
**Deze vier actoren zijn *samen* nodig om tot een goed werkend systeem te komen. Als één actor niet kan of wil meewerken, komt de baan niet tot stand.**

Voor de *werknemer* geldt dat werk moet lonen boven het hebben van een uitkering. De *werkgevers* hoeven er niet aan te verdienen om medewerkers met een beperking in dienst te nemen, maar als de sociale betrokkenheid leidt tot

verliesgevende bedrijfsactiviteiten, is dat uiteraard ongewenst<sup>7</sup>. Voor de *gemeente* moet het saldo neutraal tot licht positief zijn, zodat de uitgaven niet ten laste te gaan van andere voorzieningen. De precieze verdeling tussen de vier actoren is uiteindelijk een optelsom van (landelijke) beleidskeuzes.



Op dezelfde wijze zijn de *maatschappelijke* baten, zoals eerder aangegeven tenminste € 5.000, ook toe te wijzen aan de verschillende actoren. **De samenleving als geheel is € 15.000 gunstiger uit bij werk boven uitkering als rekening gehouden wordt met de economische en maatschappelijke baten.** Voor de individuele werknemer en de werkgever verandert er in vergelijking tot de voorgaande figuur vrijwel niets. De



Rijksoverheid is met in totaal € 10.000 de grootste begunstigde. Het voordeel voor het Rijk zou een stimulans kunnen betekenen om de werking van de Participatiewet te optimaliseren. Zij plukt daar zelf de meeste vruchten van. De gemeente heeft een beperkt extra voordeel omdat Wmo-uitgaven lager uitpakken. Deze extra baten zijn weliswaar behulpzaam, maar als andere condities nog niet zijn goed ingevuld, vormt dit niet 'de gamechanger' voor gemeenten om te investeren in de doelgroep naar werk. Maatschappelijke baten helpen gemeenten in de beleidsmatige afweging, maar zijn geen structurele financieringsbron.

<sup>7</sup> Als een werknemer met een arbeidsbeperking een te groot voordeel heeft, kan er een ongewenste bevoordeling ontstaan ten opzichte van andere (reguliere) werkenden. Als een werkgever bij het in dienst nemen een financieel voordeel zou hebben, kan dat leiden tot specifieke verdienmodellen, die ten laste gaan van de inzet van reguliere werkenden.

## 2. De noodzaak tot een toekomstbestendige financieringssysteem

De evaluatie van de Participatiewet laat zien dat het huidige financiële systeem verre van optimaal is en mede daardoor resultaten achterblijven. Zo is geconstateerd dat “in de huidige lumpsumbekostiging gemeenten de volledige kosten betalen van een extra investering in de begeleiding naar werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Zij betalen hiervoor vanuit maatschappelijk oogpunt dus een te hoge prijs, waardoor het risico bestaat dat er minder wordt geïnvesteerd in arbeidstoeleiding dan maatschappelijk optimaal is”<sup>8</sup>.

De gemeente heeft als initiator en facilitator immers een centrale rol in de uitvoering van de Participatiewet. **Voor het goed functioneren van de Participatiewet is het van belang dat Rijksoverheid de gemeenten in staat stelt om deze taak naar behoren te doen door voldoende middelen ter beschikking te stellen en te investeren in de economische en maatschappelijke waarde.**

De gemeenten hebben op hun beurt de taak

werkgevers en werknemers zo te faciliteren (met goede begeleiding, opleidingen etc.) dat het dienstverband tussen werkgever en werknemer tot stand komt en gecontinueerd kan worden.

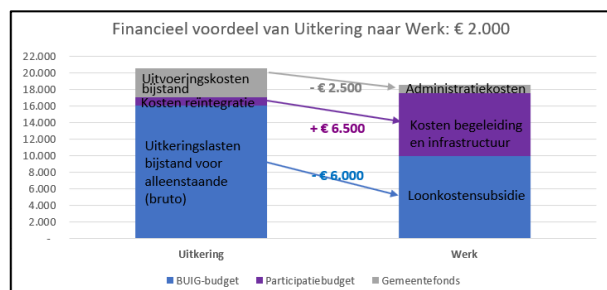
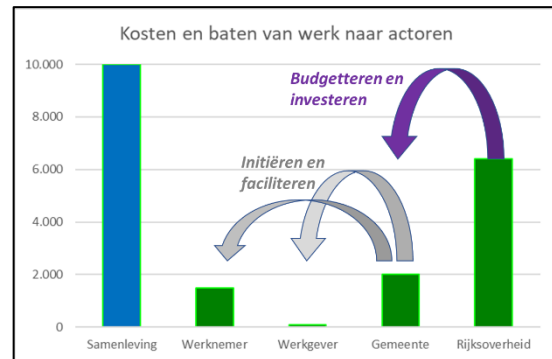
Gemeenten hebben voor het uitvoeren van de Participatiewet drie verschillende budgetten tot hun beschikking: het bijstandsbudget (BUIG), het Participatiebudget en het gemeentefonds<sup>9</sup>. Als gemeenten de keuze moeten maken tussen de inzet van (i) werken met loonkostensubsidie of (ii) een bijstandsuitkering dan heeft dit een verschillende uitwerking op deze drie budgetten.

Eerst licht ik het voordeel toe van uitkering naar werk, en de gevolgen voor de drie budgetten (2.1.). Daarna worden drie mogelijke financieringsmodellen geschetst (2.2.)

### 2.1. Het financieel voordeel van uitkering naar werk voor de gemeente

Als gemeenten de keuze moeten maken tussen de inzet van (i) werken met loonkostensubsidie of (ii) een bijstandsuitkering dan heeft dit een verschillende uitwerking op deze drie budgetten. In de volgende figuur is de afweging tussen werk en uitkering schematisch weergegeven:

Zoals ook in paragraaf 1.2 genoemd, is de keuze voor werk in beginsel licht positief (+ € 2.000). Er moet een forse investering gedaan worden in de kosten van leiding/ begeleiding (+ € 6.500). Hiertegenover staan besparingen in de uitkeringslasten (- € 6.000) en de kosten van uitvoering (- € 2.500). Echter, het meestal positieve saldo van deze drie budgetten is vaak niet genoeg om deze beslissing te nemen. Voor veel gemeenten is het problematisch om vooruitlopend op de verwachte opbrengsten extra in participatiemiddelen te investeren. In de tabel staan enkele overwegingen weergegeven:



<sup>8</sup> De brede baten van werk. CPB/SCP publicatie. Maart 2020. H7, blz 31. Beleidsimplicaties.

<sup>9</sup> In de technische bijlage staan beknopt de belangrijkste karakteristieken van deze budgetten samengevat.

Overweging bij investeren in extra participatiemiddelen	Toelichting
1. Onzekerheid over het toekomstig rendement op het bijstandsbudget	Als de gemeente minder uitgeeft aan bijstandsuitkeringen, dan leidt dit tot voordeel bij ongewijzigd budget: zowel m.b.t. het macrobudget als het verdeelmodel. Kleinere gemeenten moeten op basis van het zogenoemde historisch verdeelmodel voordelen gedeeltelijk teruggeven.
2. Budgettaire prioriteiten	Gemeenten ervaren (grote) knelpunten en tekorten in het sociale domein (Jeugd, WMO). Het is politiek dan moeilijk verkoopbaar op andere terreinen meer dan het beschikbare budget uit te geven/ investeren en daardoor de andere knelpunten niet op te kunnen lossen.
3. Budgettaire kaders	Een beleidsmatig kader is bijvoorbeeld dat een gemeenteraad heeft opgedragen binnen de budgettaire kaders van het Participatiebudget te blijven. Ook kunnen er gemeentebreed begrotingsregels zijn afgesproken dat een overschot op een bepaald onderdeel beschikbaar komt voor de algemene middelen en dat dit niet gegarandeerd mag worden aangewend voor een specifiek domein.

Er moet voor een gemeente voldoende zekerheid zijn over de toekomstige rendementen (behoud van het voordeel) en financiële middelen beschikbaar zijn om de benodigde investering te kunnen doen<sup>10</sup>. Omdat de condities per gemeente variëren, en er onvoldoende zekerheid is over toekomstige rendementen, verklaart dit waarom een groot aantal gemeenten terughoudend is om actief in te zetten op banen met loonkostensubsidie. Ook al is er rekenkundig sprake van een financieel voordeel voor de gemeente, **de condities voor het investeren in participatie zijn zo onzeker, dat er niet vanuit mag worden gegaan dat alle gemeenten dit ook daadwerkelijk doen.**

## 2.2. Modellen voor een toekomstbestendige financieringssysteem

Wil de Participatiewet de komende jaren een consistente en toekomstbestendige systematiek van financiering krijgen, dan is een **bewust gekozen samenhangende strategie nodig tussen de verschillende budgetten**. Hieronder worden drie mogelijke financieringsmodellen toegelicht.

1. Het huidige model van zelf investeren en terugverdienen met bijstandsbudget heeft als leidend principe dat de gemeente zelf een investeringsbeslissing neemt voor het geval participatiemiddelen ontoereikend zijn, en dat de opbrengsten (minder bijstand) aan de gemeente ten goede komen.
2. Het model van gelijkelijk verdelen in het gemeentefonds hanteert als leidend principe dat gemeenten zelf in de gemeentelijke financiën op een doelmatige wijze de middelen kunnen alloceren en er van Rijksweg zo min mogelijk invloed is op de hoogte en samenstelling van de budgetten moet zijn.
3. Het model van sturen op maatschappelijke waarde hanteert als leidend principe dat inzet van participatiemiddelen nodig zijn om de economische en maatschappelijke meerwaarde te genereren. Met een toereikend macrobudget en verdeling naar daadwerkelijk gebruik kunnen de benodigde investeringen worden veiliggesteld.

In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste aspecten van deze drie modellen toegelicht:

<sup>10</sup> Ook bij een positieve business case kunnen gemeenten niet 'zomaar' extra geld ter beschikking stellen. Deze middelen moeten beschikbaar zijn in de vorm van een investeringsbudget, een mede voor dit doel opgezette voorziening etc.

Financieringsmodellen	Toelichting
1. Zelf investeren en terugverdienen met bijstandsbudget	<p>Als gemeenten meer willen investeren dan de beschikbare participatiemiddelen dan is in de financiële afweging een belangrijke aanname dat de lagere loonkostensubsidie (10.000) versus bijstandsuitkering (15.800) tot een <i>blijvend</i> financieel voordeel kan leiden.</p> <p>Voor grotere gemeenten (&gt; 40.000 inwoners) is dat inderdaad het geval: vanwege het zogenoemde ‘objectieve verdeelmodel’ wordt het budget voor het volgende jaar niet aangepast als er door deze gemeente minder bijstandsuitgaven worden gedaan. Een aantal gemeenten heeft met deze wijze van financiering afgelopen jaren actief op loonkostensubsidie ingezet.</p> <p>Op de langere termijn is dit <u>landelijk</u> echter een onhoudbaar systeem. Als alle gemeenten dit zouden doen en dus meer zouden gaan investeren dan het (beperkte) Participatiebudget en voordelen gaan behalen in het bijstandsbudget, dan worden deze voordelen het volgende jaar in het landelijke macrobudget afgeroomd. Dan ontstaat een neerwaartse spiraal waarin gemeenten structureel steeds meer uitgeven dan het Participatiebudget, terwijl tegelijkertijd de Rijksoverheid alle voordelen in het bijstandsbudget blijft incasseren. Gemeenten worden als het ware gedwongen om aan dit (perverse) systeem mee te werken, want niet meedoen zou leiden tot nog meer tekorten. Uiteindelijk leiden alle gemeenten verlies, en wordt het vertrouwen in het stelsel ernstig ondermijnd.</p> <p>Een alternatief financieringsmodel waarin gemeenten ook gedeeltelijk macrovoordelen meerjarig kunnen behouden, heeft echter ook bezwaren. Het bijstandsbudget kent grote conjuncturele schommelingen, zoals nu ook weer blijkt met de gevolgen van COVID-19. Deze schommelingen zijn dusdanig groot dat het voor gemeenten onhoudbaar is, om gedurende een groot aantal jaren alle mogelijke conjuncturele fluctuaties op te vangen. Jaarlijks aanpassen van het landelijke macrobudget naar een kostendekkend niveau blijft dus gewenst.</p>
2. Gelijkelijk verdelen in het gemeentefonds	<p>Het tweede model is ingegeven vanuit een algemene breder levende wens om het aantal specifieke uitkeringen tussen Rijksoverheid en de gemeenten te beperken. Daarmee ontstaat een overzichtelijker financiële verhouding tussen in het bijzonder het Ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeenten. Vakdepartementen zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben dan geen eigen financiële beleidsruimte meer.</p> <p>Deze technische operatie is Rijksbreed al een aantal jaar aan de gang en speelt op korte termijn ook voor de budgetten van de Participatiewet. Het Participatiebudget is opgedeeld en het klassieke deel is inmiddels al ondergebracht in het gemeentefonds. Voornemen is om het resterende Participatiebudget in 2022 ook over te hevelen naar het gemeentefonds.</p> <p>Een keuze voor dit model heeft een aantal consequenties:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de inzet van het budget en de effecten daarvan verdwijnen buiten het zicht van Rijksoverheid en Tweede Kamer</li> <li>• sturen op lokale beleidsdoelstellingen is niet meer gebaseerd op (landelijk) opgestelde budgetten en ervaringen</li> <li>• het al dan niet toereikend zijn van het landelijk Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep is voor gemeenten niet meer aantoonbaar</li> </ul> <p>Dit model is voorstelbaar wanneer beleid en uitvoering grotendeels zijn uitgekristalliseerd en naar behoren functioneren. Voor de Participatiewet is dat nu nog niet het geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• er zijn grote verschillen tussen gemeenten die niet verklaarbaar zijn op basis van verschillen in sociaaleconomische situatie</li> <li>• investeringen in economische en maatschappelijke waarde blijven achter</li> <li>• komende jaren gaat de gemeentelijke doelgroep nog fors groeien</li> </ul>

---

3. Sturen op maatschappelijke waarde

Het derde model hanteert als principe dat het Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep een hefboom kan zijn tot investeren in de economische en maatschappelijke waarde. Investeren in werk is van groot belang voor de betrokken mensen en levert economisch en maatschappelijk waarde op. In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat deze voordelen maar zeer ten dele bij de gemeente terechtkomen.

Als de gemeenten door budgettaire knelpunten of door andere beleidsprioriteiten zouden besluiten om niet te investeren in deze doelgroep, dan leidt dat daarmee voor de samenleving als geheel tot een verlies van welvaart.

Door de participatiemiddelen 'veilig te stellen' in een apart budget, kan de Rijksoverheid ervoor zorgen dat er voldoende middelen voor deze investeringsbeslissing beschikbaar blijven. Door de participatiemiddelen te verdelen naar daadwerkelijk gebruik over de gemeenten, worden deze middelen vervolgens ook effectief ingezet: daar waar nodig.

Als op termijn blijkt dat het beleid succesvol is en leidt tot meer plaatsingen dan geprognoseerd, kan aanvullend budget beschikbaar worden gesteld. De Rijksoverheid verdient er ook aan, als meer personen met een beperking aan het werk komen. Dit model is daarmee diametraal anders dan model 2:

- Rijksoverheid en Tweede Kamer houden zicht op de middelen en de beleidseffectiviteit
  - indien gewenst kan worden bijgestuurd op de te behalen maatschappelijke effecten (volume) en de daarvoor benodigde middelen (budget).
- 

Zoals gezegd: de evaluatie van de Participatiewet geeft alle aanleiding om kritisch te kijken naar de huidige financieringssystematiek. Parallel loopt er nu een proces van herziening van het gemeentefonds (beoogde ingangsdatum 2022). Discussies over budgetsysteematiek en de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten zijn in het verleden vaak krampachtig gevoerd. In onderstaande box geef ik aan dat een wijziging in de financieringssysteematiek niet haaks hoeft te staan op gemeentelijke beleidsvrijheid en de vrijheid in de besteding van middelen.

**Beleidsvrijheid en vrijheid in besteding van middelen: een volwassen dialoog is gewenst**

Discussies over een eventuele herziening van gemeentelijke participatiemiddelen kunnen worden vertroebeld door een veronderstelde inbreuk op de gemeentelijke beleidsvrijheid. Vice versa kunnen oprechte zorgen van gemeenten over het niet toereikend zijn van het macrobudget vertroebeld worden met de suggestie vanuit de Rijksoverheid dat met 'slimme inzet van middelen en eigen beleidskeuzes' er voor de gemeente geen financiële problematiek hoeft te zijn.

Idealiter is er een 'volwassen dialoog' tussen Rijksoverheid en gemeente hoe met toereikende participatiemiddelen de economische en maatschappelijke meerwaarde kan worden gerealiseerd. In dit rapport versta ik onder beleidsvrijheid dat iedere gemeente een eigen afweging kan maken welke personen welke vorm van dienstverlening krijgen. De beschikbaar gestelde budgetten zijn ook niet 'geoommerkt'. Gemeenten kunnen zelf de afweging maken meer of minder middelen uit te geven dan het desbetreffende budget.

Dit laat onverlet dat het om maatschappelijke redenen gewenst kan zijn dat de Rijksoverheid de gemeentelijke budgetten op een bepaalde wijze verdeelt. Iedere wijze van verdelen kent winnaars en verliezers. Maar de ene wijze van verdeling kan maatschappelijk voor de samenleving als geheel echter een beter resultaat opleveren dan de andere. Verdelingsissues zouden dan niet de boventoon moeten worden, maar in eerste instantie het gewenste maatschappelijke resultaat

Ter illustratie: ook het gemeentefonds en het bijstandsbudget kennen niet een uniform bedrag per inwoner, maar zijn in de loop der jaren ontwikkeld op een samenstel van indicatoren. Een effectieve wijze van verdelen is op zichzelf niet in strijd met de beleidsvrijheid van de gemeente.

Van belang is om de inzichten en argumentatie vanuit de evaluatie van de Participatiewet en de beoogde (generieke) doelstellingen van de herziening van het gemeentefonds bij elkaar te brengen, om op deze wijze tot een evenwichtige afweging te komen.

Op grond van de hierboven geschetste overwegingen worden – vanuit het perspectief van de Participatiewet - de volgende conclusies getrokken:

1. Zelf investeren en terugverdienen met bijstandsbudget is op de langere termijn niet toekomstbestendig voor de gemeenten gezamenlijk en ondermijnt daarmee het actief inzetten van middelen voor de doelgroep.
2. Budgetten gelijkelijk verdelen in gemeentefonds geeft gemeenten de ruimte om alle middelen volledig naar eigen keuze in te zetten, ongeacht eventuele nadelige economische en maatschappelijke effecten. Het risico bestaat dat door de onzichtbaarheid van het budget in economisch krappe tijden andere prioriteiten worden gesteld. Met een keuze voor deze financieringsystematiek zijn geen verbeteringen te verwachten in de tegenvallende resultaten van de Participatiewet.
3. Sturen op realiseren van maatschappelijke waarde biedt de mogelijkheid aan de Rijksoverheid om de gestelde maatschappelijke doelen te realiseren door gemeenten van voldoende participatiemiddelen te voorzien, zodat zij werkgevers en werknemers kunnen faciliteren, en daarmee de economische en maatschappelijke waarde kunnen gaan realiseren.

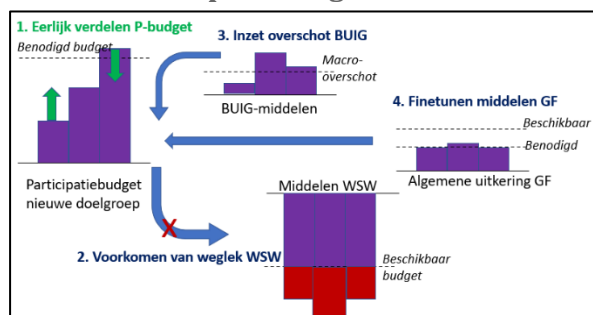
**De keuze voor het toekomstbestendige financieringsmodel is meer dan een ‘technische kwestie’. Als veel waarde wordt gehecht aan het goed functioneren van de Participatiewet voor medewerkers met een beperking, dan leidt dat tot de keuze voor model 3, het sturen op realiseren van maatschappelijke waarde.**

### 3. Maatregelen korte termijn: 2021-2022

In dit hoofdstuk worden vier maatregelen besproken, waarmee op de korte termijn meer participatiemiddelen beschikbaar kunnen worden gesteld en het systeem beter kan gaan werken.

#### 3.1. Een eerlijke verdeling tussen gemeenten van het Participatiebudget

De huidige verdeling van het Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep is gebaseerd op de historische verdeling van de Wajong-populatie en de WSW-wachttijst<sup>11</sup>. Deze verdeling leidt in de praktijk tot grote verschillen in beschikbare middelen per gemeente. In 2014 waren bij de start van de Participatiewet geen andere ervaringsgegevens voor handen. Inmiddels zijn deze gedateerd.



Als we kijken naar de feitelijke inzet voor de nieuwe doelgroep (loonkostensubsidie-regulier en beschut) en dit vergelijken met het beschikbare budget dan zien we grote verschillen: een aantal gemeenten heeft voor de nieuwe doelgroep een zeer beperkt budget (€ 3.000), terwijl een aantal andere gemeenten een budget ruim boven de € 10.000 per persoon heeft. Ongeveer 2/3 van de gemeenten heeft een budget dat lager ligt dan het voor het sociaal ontwikkelbedrijf benodigde bedrag (€ 7.500). In de praktijk wordt van dit budget een aanzienlijk deel gebruikt voor het dekken van tekorten bij de Wsw.

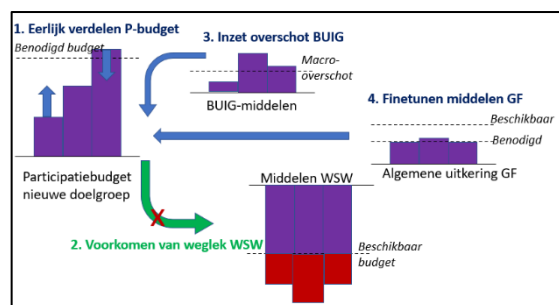
Er zijn afgelopen jaren grote verschillen zichtbaar geworden waarbij de ene gemeente twee tot drie keer meer budget heeft dan de andere gemeente terwijl die tegelijkertijd evenveel personen met een beperking heeft geplaatst. Het zou niet alleen eerlijker zijn maar ook beter werken als het budget verdeeld gaat worden op basis van realisatiecijfers. Het gevolg is een positieve prikkelwerking. In de budgetsystematiek hebben sommige gemeenten nu een overschot dat voor andere doeleinden kan worden ingezet. Andere gemeenten willen daarentegen juist een grotere inzet plegen, maar zien dit voornemen geblokkeerd door tekorten in het huidige budget. Met een structurele wijziging van de verdeelsystematiek naar gerealiseerde aantallen weten gemeenten dat een actievere inzet op loonkostensubsidie in het eerste jaar weliswaar tot een overschrijding van het budget leidt, maar dat in volgende jaren de verdeling van het budget hierop wordt aangepast. De hogere (structurele) uitvoeringskosten in de toekomst kunnen dan grotendeels worden gedekt. De maatschappelijke meerwaarde van deze maatregel is groot. Ook in andere rapporten is voor deze maatregel gepleit<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Het budget is opgebouwd uit het verdeelmodel Nieuw Wajong en Nieuw begeleiding waarbij gebruikt wordt gemaakt van historische cijfers van de instroom in de werkregeling Wajong resp. en ook de (historische) instroom in de wachttijst Wsw.

<sup>12</sup> De brede baten van werk. CPB/SCP (maart 2020). Manifest Participatiewet aan zet. Diverse partijen (juni 2020).

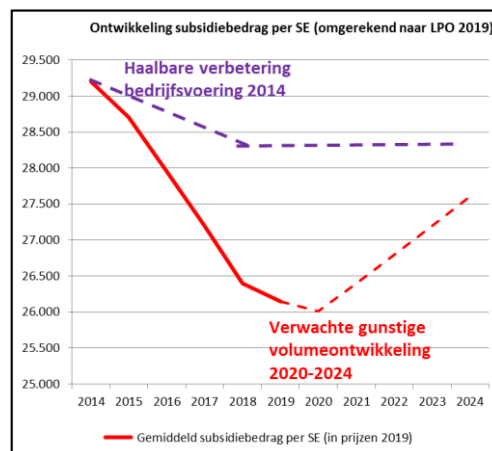
### 3.2. Voorkomen van weglekken van budget naar de WSW

Een aanzienlijk deel van de (beperkte) participatiemiddelen voor de nieuwe doelgroep is de afgelopen jaren weggelekt naar tekorten in de WSW. Deze tekorten zijn ontstaan door jarenlange bezuinigingen op de Wsw subsidie. Voor veel gemeenten was dit “wegleken” onvermijdelijk. Bij sommige gemeenten waren andere dekkingsmiddelen (middelen voor andere beleidsterreinen of algemene reserves) beschikbaar en kon het beroep op de overige participatiemiddelen worden beperkt.



In de periode 2015-2020 zijn de bezuinigingen in de WSW opgelopen tot 200 mln<sup>13</sup>. In 2014 was al in diverse onderzoeken aangetoond dat deze bezuiniging onmogelijk binnen de WSW was op te vangen: ongeveer 75% van de uitgaven bestaat immers uit vaste verplichtingen (cao-loon WSW en baangarantie)<sup>14</sup>. Voor de overige uitgaven/ inkomsten was de inschatting dat in de periode 2014-2018 een verbetering in de bedrijfsvoering mogelijk zou kunnen zijn van ongeveer € 1.000 per WSW. In de jaren daarna is dit vrijwel volgens verwachting verlopen. De rest van de bezuiniging blijkt niet haalbaar en gaat ten laste van onder meer extra uitnames uit de gemeentelijke participatiemiddelen. In 2020 zal dit extra tekort sinds 2014 oplopen tot ongeveer 100 mln<sup>15</sup>. Als we ons realiseren dat het *totale* budget voor de nieuwe doelgroep in 2020 155 mln bedraagt, vormt dit WSW-tekort een grote bedreiging voor de beschikbare middelen voor de nieuwe doelgroep.

Komende jaren verandert de financiële situatie rondom de Wsw naar verwachting aanzienlijk. Onder andere door het pensioenakkoord wordt de volumedaling de komende jaren groter dan de daling van het budget (ongeveer 4,5% i.p.v. 3%). Dit leidt technisch tot een jaarlijkse verruiming van de middelen van 1,5% (meer budget per persoon). Over de periode 2020-2024 betekent dit dat de ontstane financiële problematiek rond de WSW geleidelijk zal gaan verminderen. Recente volumeprognoses bevestigen het beeld dat het beschikbare bedrag per SW-medewerker de komende jaren toeneemt<sup>16</sup>. Lokale bestuurders zijn echter terughoudend om de mogelijk vrijvallende middelen voor de nieuwe doelgroep in te gaan zetten. Rijksoverheid en Ministerie SZW worden als onbetrouwbaar ervaren, waarbij ‘afspraken over prijsbijstellingen niet worden gerespecteerd’ en ‘extra budgettaire ruimte toch wel wordt afgepakt’. Voorgesteld wordt om het budget voor de WSW voor de periode 2021-2025 ongemoeid te laten en jaarlijks aan te passen aan de loon-prijzontwikkeling (LPO). Dit geeft gemeenten de zekerheid dat vrijvallende participatiemiddelen voor de nieuwe doelgroep ingezet kunnen gaan worden.



<sup>13</sup> Jaarlijks 6 jaar een daling van € 500 van de WSW-subsidie \* 90.000 SE's. Volume daalt tot ongeveer 67.000 in 2020.

<sup>14</sup> Rapport Optimaliseren van het verdienvermogen in opdracht van Cedris (juni 2013).

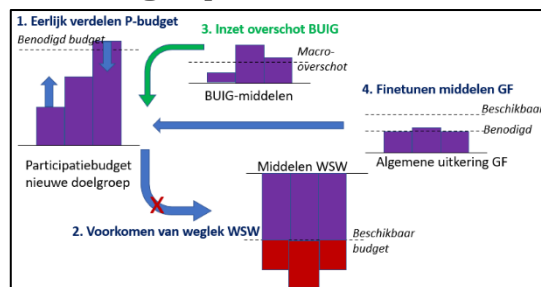
<sup>15</sup> Uit analyse sectorinformatie 2018 bleek dat van de bezuiniging van 150 mln in de periode 2014-2018 een deel van de problematiek is verminderd door volumedaling, introductie van het laag inkomensvoordeel en verbetering bedrijfsvoering. Voor ongeveer 90 mln is dit ten laste gegaan van extra gemeentelijke bijdragen. M.b.t. de coronacrisis is aanname dat de extra tekorten in 2020 gedekt kunnen worden door het steunpakket van 90 mln (juni 2020).

<sup>16</sup> Meicirculaire 2020



### 3.3. Extra investeren in het Participatiebudget nieuwe doelgroep

Onvoldoende beschikbare participatiemiddelen vormen voor veel gemeenten een rem op het actief inzetten van loonkostensubsidie. De business case voor actief inzetten op loonkostensubsidie is voor de gemeenten in beginsel positief (hoofdstuk 2). Maar complicerende factor is dat de benodigde begeleiding duurder is dan de beschikbare middelen. Voor gemeenten is het problematisch om vooruitlopend op de verwachte opbrengsten extra in participatiemiddelen te investeren.



Met de te verwachten budgettaire krapte voor de komende jaren, lijkt actief investeren in de doelgroep door de gemeenten de komende jaren nog moeizamer te worden. Deze impasse kan de Rijksoverheid doorbreken door het voortouw te nemen in een interventie waarbij extra in het Participatiebudget wordt geïnvesteerd, gekoppeld aan de doelstelling dat meer medewerkers met een beperking daadwerkelijk aan een dienstverband met loonkostensubsidie worden geholpen.

Door intensiever gebruik te gaan maken van het instrument loonkostensubsidie komen meer mensen aan de slag en kan daardoor het beroep op de bijstandsuitkeringen geleidelijk minder worden. In de tabel is uitgegaan van een impuls van jaarlijks

Budgettaire gevolgen	2021	2022	2023	2024	
Extra beleidsambitie: banen met LKS	5.000	10.000	15.000	20.000	
Ophogen Participatiemiddelen (in mln)	€ 6.000	30	60	90	120
Verlagen bijstandsbudget (in mln)	€ -6.000	-30	-60	-90	-120
Gevolgen voor Rijksbegroting	0	0	0	0	

30 mln extra in het Participatiebudget, resulterend in ongeveer 5.000 extra banen met loonkostensubsidie per jaar<sup>17</sup>. Als deze doelstelling daadwerkelijk wordt gerealiseerd, leidt dit tot landelijk minder bijstandsuitkeringen. Het bijstandsbudget voor de komende jaren kan daarop overeenkomstig aangepast, en is daarmee nog steeds landelijk dekkend voor de verwachte uitgaven aan uitkeringen en subsidies. De volgorde wordt omgedraaid: in plaats van ‘hopen’ dat gemeenten investeren in de doelgroep, verstrekt het Rijk actief de middelen zodat de gemeenten kunnen gaan investeren<sup>18</sup>.

Deze maatregel voor de nieuwe doelgroep met een beperking laat onverlet dat voor de komende jaren ook kritisch gekeken zal moeten worden naar de toereikendheid van het klassieke deel van het Participatiebudget voor de re-integratie van de bredere groep aan bijstandsgerechtigden. Zeker met de conjuncturele teruggang na COVID-19 zullen meer en gerichte inspanningen noodzakelijk zijn<sup>19</sup>.

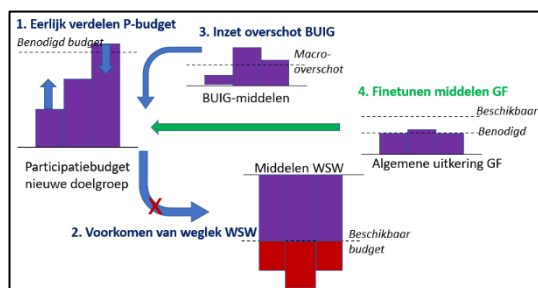
<sup>17</sup> Met deze extra impuls kan de opgelopen achterstand in aantallen de komende jaren geleidelijk worden ingelopen (zie hoofdstuk 4). In de tabel is uitgegaan van een bedrag van € 6.000 per medewerker met loonkostensubsidie, overeenkomend met de verwachte besparing in het bijstandsbudget (€ 15.800 bruto bijstandsuitkering voor een alleenstaande versus € 10.000 loonkostensubsidie). Voor de uitvoering zal dit bedrag niet geheel toereikend zijn. In de volgende paragraaf zien we dat in combinatie met een aanvullende maatregel in het gemeentefonds het beschikbare bedrag per persoon kan worden vergroot tot € 6.000 + € 1.500 = € 7.500.

<sup>18</sup> Dit betreft een *begrotingstechnische* wijziging: alle wettelijke normen en rechten met betrekking tot hoogte en duur van de bijstandsuitkeringen blijven ongewijzigd. Alleen het landelijke bijstandsbudget wordt aangepast, anticiperend op de verwachte toename van het aantal loonkostensubsidies. Dit betreft een autonome (beleidsmatige) *verlaging* van het bijstandsbudget. Als gevolg van de conjuncturele terugval zal naar verwachting de komende jaren een substantiële *verhoging* van het macrobudget plaatsvinden

<sup>19</sup> In het deelrapport Naar een inclusieve samenleving als onderdeel van de Brede maatschappelijke heroverweging zijn maatregelen besproken voor het investeren in persoonlijke begeleiding van bijstandsgerechtigden en meer anticyclisch financieren (Brede Heroverweging, april 2020).

### 3.4. De middelen in het gemeentefonds actief aanwenden voor participatie

Onvoldoende participatiemiddelen vormen een rem op het actief inzetten van loonkostensubsidie. Door het finetunen van de (impliciet) beschikbaar gestelde middelen in het gemeentefonds kan gericht geïnvesteerd worden in de doelgroep en de meerwaarde worden verzilverd. Verscholen in het gemeentefonds zit een vergoeding voor de uitvoeringskosten waarbij een aantal indicatoren



wordt meegeteld. Het aantal bijstandsontvangers en het aantal huishoudens lage inkomens tellen daarin het zwaarste mee. Ze bepalen de omvang van het uitvoeringsbudget voor het cluster Inkomen en Participatie maar zijn niet op werkelijke kosten gebaseerd en dragen daarmee niet automatisch bij aan een goede werking van het financiële systeem. Sinds kort worden ook de aantallen loonkostensubsidie per gemeente meegewogen. Voor bijstandsuitkeringen en aantallen loonkostensubsidie worden impliciet dezelfde uitvoeringskosten vergoed (afgerond € 3.000). Dit bedrag is niet nodig voor de administratieve uitvoering van loonkostensubsidie. Administratieve kosten liggen in orde van € 500 tot € 1.500<sup>20</sup>.

Om de extra beleidsambitie in de jaren 2021-2024 mogelijk te maken, kan op deze wijze 30 mln extra aan de participatiemiddelen worden toegevoegd en voor de Rijksbegroting budgettair neutraal worden aangepast in het gemeentefonds<sup>21</sup>.

Budgettaire gevolgen		2021	2022	2023	2024
Extra beleidsambitie: banen met LKS		5.000	10.000	15.000	20.000
Ophogen Participatiemiddelen (in mln)	€ 1.500	7,5	15	22,5	30
Verlagen GF-cluster I&P (in mln)	€ -1.500	-7,5	-15	-22,5	-30
Gevolgen voor Rijksbegroting		0	0	0	0

#### Samengevat leidt dit tot de volgende aanbevelingen:

- De verdeling van het Participatiebudget nieuwe doelgroep baseren op gerealiseerde aantallen loonkostensubsidie.** Op deze wijze ontstaat er een duidelijke koppeling tussen enerzijds de subsidies en de banen, en anderzijds de structureel hiervoor benodigde uitvoeringskosten. Maandelijks zijn via het CBS de realisatiecijfers beschikbaar, verifieerbaar en betrouwbaar.
- Het budget voor de WSW voor de periode 2021-2025 ongemoeid laten** en jaarlijks aanpassen aan de loon-prijsontwikkeling (LPO). Dit geeft gemeenten de zekerheid dat vrijvallende participatiemiddelen de komende jaren voor de nieuwe doelgroep ingezet kunnen gaan worden. Deze afspraak is budgettair neutraal voor de Rijksbegroting. In de komende kabinetsperiode deze afspraak respecteren en ook in de volgende begrotingen ongemoeid laten.
- Extra investeren in het landelijke Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep.** Door intensiever gebruik te gaan maken van het instrument loonkostensubsidie komen meer mensen aan de slag en kan daardoor het beroep op de bijstandsuitkeringen geleidelijk minder worden.
- Verhogen van het Participatiebudget en overeenkomstig aanpassen van de uitvoeringskosten in het gemeentefonds** waardoor middelen gericht worden ingezet.

Deze vier maatregelen kunnen budgettair neutraal voor de Rijksbegroting worden doorgevoerd, zijn eenvoudig en snel implementeerbaar (2021 of uiterlijk 2022), leiden tot een transparant systeem met een zichtbare prikkelwerking en resulteren in een hogere maatschappelijke opbrengst.

<sup>20</sup> Zie technische bijlage. Als de systematiek van de loonkostensubsidie wordt vereenvoudigd tot drie klassen van loonwaarden (bijv. 30%, 50% en 70%) leidt dat naast vereenvoudiging ook leiden tot lagere uitvoeringskosten.

<sup>21</sup> Inclusief de financiering uit de vorige paragraaf bedragen de totale middelen daarmee € 6.000 + € 1.500 per persoon. Als deze berekeningssystematiek ook wordt toegepast op het huidige volume van de doelgroep (circa 20.000 personen) kan daarmee een additionele verschuiving van middelen jaarlijks 30 mln voor de periode 2021-2024 worden gefinancierd.

## 4. Ambities voor de middellange termijn 2023-2026

In dit hoofdstuk ga ik op de vraag wat voor **de middellange termijn een toereikend niveau is voor het Participatiebudget** voor de nieuwe doelgroep. Om hier antwoord op te geven, wordt gekeken naar het toereikende budget per medewerker (P) en het gewenste volume van de doelgroep (Q).

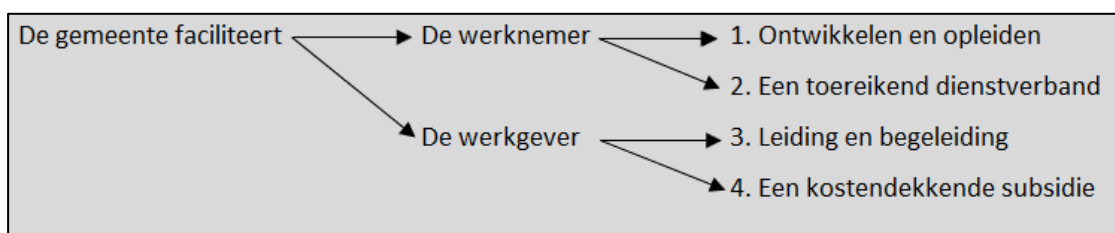
### 4.1. Het toereikende niveau aan kosten (P) op de middellange termijn

Voor de beantwoording van deze vraag kan gebruik gemaakt worden de volgende invalshoeken:

- bij de start van de Participatiewet (2015) werd door de wetgever bij het werken in een reguliere omgeving € 4.000 aan budget meegegeven en voor beschermt werk € 8.500.
- in het rapport Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten (jan 2020) heb ik op basis van een aantal kengetallen uit de uitvoeringspraktijk berekend wat de kosten zijn voor de verschillende werkvormen. De uitvoeringskosten per werkvorm variëren van € 5.000 tot € 11.000. Uitgangspunt hierbij dat de *gehele* doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking bediend wordt, en dat niet vanwege budgettaire redenen de keuze wordt gemaakt om maar een deel van de doelgroep te bedienen. Afhankelijk van het volumescenario liggen de uitvoeringskosten in de bandbreedte van € 6.800 tot € 8.300 per medewerker uit de doelgroep<sup>22</sup>.
- het rapport Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep van Berenschot (april 2020) laat zien dat de gemiddelde kosten voor de medewerkers die met loonkostensubsidie geplaatst zijn €6.600 (mediaan) bedragen. De helft van de 15 onderzochte uitvoeringsorganisaties valt in een bandbreedte tussen de €5.300 en €7.600.

Het Berenschotrapport en het rapport Sociaal Ontwikkelbedrijf laten beiden zien dat er gemiddeld meer budget nodig is dan het huidige niveau. De orde van grootte verschilt als gevolg van de gehanteerde methodiek en de aannames en gewenste facilitering van werkgevers en werknemers<sup>23</sup>. Komende jaren zal – met gaandeweg meer ervaringsfeiten – duidelijker gaan worden wat de hoogte van het Participatiebudget moet zijn. Op basis van objectief kwantitatief onderzoek kan dit opnieuw beoordeeld worden en zo nodig op worden bijgesteld.

Ongeacht de te hanteren berekeningswijze, is van belang bij het vaststellen van de hoogte van budget dat werknemers en werkgevers voldoende worden gefaciliteerd zodat het dienstverband tot stand komt en de medewerker optimaal kan presteren. In onderstaand overzicht zijn vier inhoudelijke toetsingscriteria aangegeven die voor de werknemers en de werkgevers van belang zijn.



<sup>22</sup> Deze bedragen hebben betrekking op de kosten van begeleiding en uitvoering. In het rapport van het Sociaal Ontwikkelbedrijf is in hoofdstuk 7 ook aandacht besteed aan het vraagstuk van passende arbeidsvoorwaarden. Aanvullende voorwaarden boven op het wettelijk toegestane absolute minimum leiden ertoe dat het sociaal ontwikkelbedrijf in zijn rol als werkgever een deel van deze kosten zal moeten financieren. De extra kosten liggen in een bandbreedte van € 1.000 tot € 3.000 per persoon. In dat rapport wordt de aanbeveling gedaan om deze kosten generiek voor alle werkgevers op een vergelijkbare wijze te compenseren via een aanpassing in de berekeningsystematiek van de loonkostensubsidie.

<sup>23</sup> In het benodigd budget voor het Sociaal Ontwikkelbedrijf is ruimte opgenomen voor opleidingskosten (€ 1.500), zijn normbedragen opgenomen die zowel hoger als lager kunnen liggen dan de huidige uitvoeringskosten en is rekening gehouden met opbrengsten van detachingsfaciliteiten die een deel van de kosten dekken. Het Berenschotrapport berekent de kosten van de doelgroep exclusief de beschutte werkplekken.

1. Met de Participatiewet wordt beoogd dat werknemers met hun beperking in de gelegenheid worden gesteld om hun loonwaarde te maximaliseren. Actief inzetten op **ontwikkelen en opleiden** vertaalt zich in een hogere loonwaarde. Voor de werkgever leidt dit een hogere productiviteit en vice versa daarmee tot een neerwaarts bijgesteld bedrag aan loonkostensubsidie. Voor de gemeente/ Rijksoverheid betekent dit een lager beroep op loonkostensubsidies vanuit het BUIG-budget.
2. Afgelopen jaren hebben gemeenten – vaak noodgedwongen door financiële knelpunten – werknemers kleinere dienstverbanden aangeboden gelijk aan of net boven de bijstandsnorm (0,68 f.t.e.). De hoogte van het dienstverband heeft dan meer het karakter van een re-integratie-instrument (het uit de uitkering geraken) dan het bieden van een **toereikend dienstverband** dat voor betrokkene ook echt loont. Actief sturen op het beperken van het dienstverband tot 0,7 f.t.e. staat op gespannen voet met het verzilveren van de mogelijkheden van de werknemer en de economische en maatschappelijke baten die het werk genereert. Met een toereikend Participatiebudget hoeven gemeenten niet vanuit een (marginaal) verdienmodel zich genoodzaakt te voelen alleen minimale dienstverbanden te realiseren.
3. Voor het goed presteren van medewerkers met een beperking bij een (reguliere) werkgever is **leiding en begeleiding** bij de werkgever noodzakelijk. Soms volstaat een tijdelijke inzet van een jobcoach, in andere situaties is langduriger en intensievere leiding en begeleiding gewenst. In de praktijk hoeft de werkgever niet altijd financieel gecompenseerd te worden voor alle aanvullende bedrijfskosten en de persoonlijke tijd en aandacht die hij/zij hieraan besteedt. Maar marginaliseren van de begeleiding door de gemeente is dan niet het juiste antwoord aan de welwillende werkgever.
4. De hoogte van de loonkostensubsidie is zo vormgegeven dat met behulp van de loonwaarde de werkgever wordt gecompenseerd voor anders onevenredig hoge loonkosten ten opzichte van de geleverde productie. Vanwege administratief gemak is bij het berekenen van de loonkostensubsidie rekening gehouden met een standaardopslag van 23,5% ter compensatie van de werkgeverspremies. Het **gestandaardiseerde subsidiebedrag** blijkt niet geheel kostendekkend. Een te lage opslag betekent een rem op de bereidwilligheid van werkgevers deze personen in dienst te nemen. Het is daarom wenselijk periodiek het opslagpercentage te herijken zodat het voor de werkgevers een volledige dekking geeft voor de brutoloonkosten en werkgeverspremies, ook bij inzet van tijdelijke dienstverbanden.

Deze vier toetsingscriteria samen geven richting aan het gewenste niveau van faciliteren door de gemeenten. Een minimaal Participatiebudget uitsluitend gebaseerd op kostenreductie is dan ‘penny wise, pound foolish’. **Met een voldoende niveau van faciliteren komen de dienstverbanden tot stand, worden met goede leiding en begeleiding langduriger dienstverbanden mogelijk gemaakt, worden met opleidingen hogere loonwaarden gerealiseerd, komen grotere dienstverbanden tot stand en genereert dit bij elkaar meer economische en maatschappelijke waarde voor de samenleving als geheel.**

#### 4.2. Wat is het benodigde volume (Q) op de langere termijn?

In deze paragraaf schets ik een richting voor het benodigde volume aan banen met loonkostensubsidie voor de komende periode (2023-2026). Diverse bronnen/ invalshoeken laten verschillen zien in opvattingen over het huidige volume van de doelgroep en de gewenste toekomstige ontwikkeling.

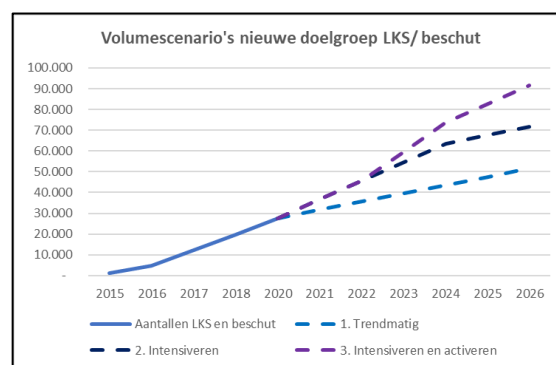
- i. bij de start van de Participatiewet (2015) en het sociaal akkoord werd overeengekomen dat er tot en met 2026 125.000 extra banen zouden moeten komen voor mensen met een

arbeidsbeperking. Deze toename was gewenst/ noodzakelijk om met het afsluiten van de Wajong-2010 regeling de jongeren kans op werk te bieden

- ii. in de eindevaluatie Participatiewet is geconcludeerd dat de kans op werk, afhankelijk van de doelgroep, nauwelijks of niet is toegenomen (2019)
- iii. op basis van de resultaten banenafpraak lijkt er door de gehanteerde definities sprake van een forse groei van het aantal personen dat vanuit het doelgroepregister aan het werk is (+53.000 in 2019). Deze positieve resultaten worden echter sterk beïnvloed door gehanteerde definities en toename van de geregistreerde doelgroep<sup>24</sup>
- iv. de huidige realisatiecijfers loonkostensubsidie en beschut werk blijven ruim achter bij de oorspronkelijke doelstellingen (-33.000)
- v. een vergelijking tussen de koplopers en achterblijvende gemeenten laat zien dat er een potentieel is dat nu nog niet wordt benut (-17.000)
- vi. landelijke ontwikkelingen van kwetsbare doelgroepen/ jongeren wijzen tenslotte erop dat het aantal inactieven in de periode 2015-2018 zich negatief heeft ontwikkeld (- 80.000).

In de bijlage zijn de verschillende invalshoeken toegelicht.

Vervolgens zijn drie volume-scenario's opgesteld, ervanuit gaande dat continueren van de huidige praktijk een minimale variant is. In de figuur zijn deze drie scenario's weergegeven.



1. In scenario 1 blijft de nieuwe doelgroep (loonkostensubsidie-regulier en beschut) de komende jaren trendmatig op eenzelfde wijze groeien. Dit resulteert dan in ongeveer 50.000 personen in 2026). Met dit scenario wordt ongeveer de terugloop in de Wsw gecompenseerd, maar is vrijwel geen sprake van een toename van de gemeentelijke doelgroep, waarmee het stopzetten van de Wajong voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten zou worden opgevangen.
2. In scenario 2 worden de aantallen met 20.000 vergroot naar 70.000 in 2026. Deze omvang correspondeert met de grootte van de inhaalslag die de achterblijvende gemeenten moeten maken om tot een vergelijkbare intensiteit te komen als de huidige koplopers.
3. In scenario 3 wordt aanvullend als maatschappelijke doelstelling gesteld om het aantal inactieve jongvolwassenen terug te dringen tot tenminste het niveau van 2015. Hiervoor is een oploop nodig van tenminste 40.000, leidend tot een totaal van 90.000 in 2026.

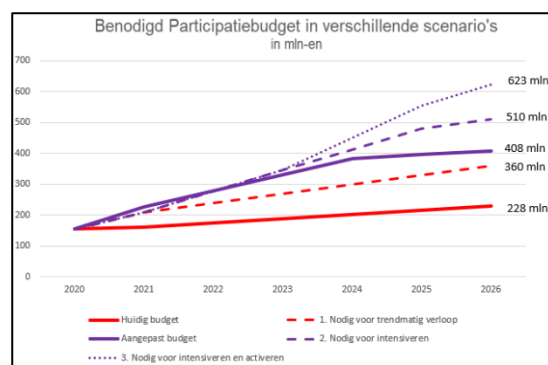
<sup>24</sup> Daarnaast is een groot deel van de banen die tot nu toe gerealiseerd zijn, tijdelijk van aard. Dat is vanuit het perspectief van de werknemer en economisch en maatschappelijk op de langere termijn niet wenselijk.

Op basis van deze volumescenario's kan berekend worden wat de benodigde participatiemiddelen zijn om dit te kunnen realiseren. Uit bijgaande figuur blijkt dat het huidige budget (de dikke rode lijn) in 2026 oploopt naar 228 mln.

Voor de komende jaren is dat ontoereikend voor het financieren van de trendmatige ontwikkeling (scenario 1). Hiervoor is in 2026 360 mln nodig.

Als de in hoofdstuk 3 voorgestelde maatregelen

worden doorgevoerd, dan wordt het beschikbare Participatiebudget geleidelijk verruimd (de dikke paarse lijn), leidend tot een Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep in 2026 van ruim 400 mln. In dit hoofdstuk zijn argumenten genoemd op basis waarvan de komende jaren een inhaalslag en een verdere activering van jongeren wenselijk is. In dat geval is een Participatiebudget voor de nieuwe doelgroep nodig van ongeveer 500 respectievelijk 600 mln (scenario 2 en 3).



**Conclusie: voor het uitvoeren van deze scenario's zijn aanvullende participatiemiddelen noodzakelijk. Voor een nieuw regeerakkoord is dan de te beantwoorden vraag wat de gewenste maatschappelijke opgave is en in hoeverre daarvoor middelen ter beschikking kunnen worden gesteld. Bij het maken van deze afweging is het verstandig dat politici zich realiseren dat deze opgave weliswaar extra participatiemiddelen kost, maar dat deze investering met de hierdoor te realiseren economische waarde en maatschappelijke baten zonder twijfel zal lonen.**

## BIJLAGE 1. Technische toelichting

### Paragraaf 1.1. De belangrijkste kosten bij werken met een beperking

De belangrijkste jaarlijkse kosten zijn in onderstaande tabel samengevat.

Kostensoorten	Toelichting
Loonkostensubsidie	Het verstrekken van loonkostensubsidie aan de werkgever ter compensatie van de verminderde arbeidsproductiviteit. Deze is gebaseerd op het WML, de loonwaarde en de hoogte van de aanstelling. Veel medewerkers met een beperking werken in deeltijd. Gemiddeld een aanstelling van ongeveer 0,8 f.t.e. Bij een loonwaarde van 50% bedraagt de subsidie dan € 10.000 (0,8 * 50% * € 25.000).
Begeleidings- en opleidingskosten	Begeleidingskosten bij de werkgever, opleidingskosten voor de werknemer en uitvoering daarvan door het sociaal ontwikkelbedrijf. Afhankelijk van de werkvorm en de loonwaarde kunnen de begeleidingsintensiteit en de benodigde faciliteiten variëren. In het rapport Sociaal ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten (jan. 2020) is berekend dat dit gemiddeld in de orde van € 6.800 - € 8.300 ligt.
Administratieve kosten	De administratieve kosten die nodig zijn voor het uitvoeren van de subsidieregeling. Bij een gestroomlijnd subsidieproces is dit redelijkerwijs niet meer dan € 1.000 p.p.

### Paragraaf 1.3. De kosten van een bijstandsuitkering

Een bijstandsuitkering voor een alleenstaande kost netto € 12.600 en bruto € 15.800 (cijfers 2020). Uitvoeringskosten voor de bijstand liggen in de orde van € 3.000/ € 3.500. Daarnaast kunnen trajectkosten worden ingezet. Het landelijke klassieke budget voor reIntegratietrajecten bedraagt 519 mln in 2020. Omgerekend per persoon is dit € 1.250 aan trajectkosten.

### Paragraaf 1.3. Toelichting op de variaties

Voor een gemiddelde illustratieve situatie is berekend wat de economische waarde is voor de verschillende actoren. De gehanteerde cijfers zijn gebaseerd op veronderstellingen ten aanzien van de hoogte van de loonwaarde (50%) en de omvang van de dienstbetrekking (0.8 f.t.e.). In onderstaande tabel zien we dat de effecten voor de samenleving als geheel en voor de verschillende actoren variëren al naar gelang de hoogte van de loonwaarde en de dienstbetrekking.

	Samenleving	Werknemer	Werkgever	Gemeente	Rijksoverheid
Loonwaarde: 70%	↑			↑	↑
Loonwaarde: 30%	↓			↓	↓
Dienstbetrekking: 1,0 f.t.e.	↑	↑		↓	↑
Dienstbetrekking: 0,7 f.t.e.	↓	↓		↑	↓

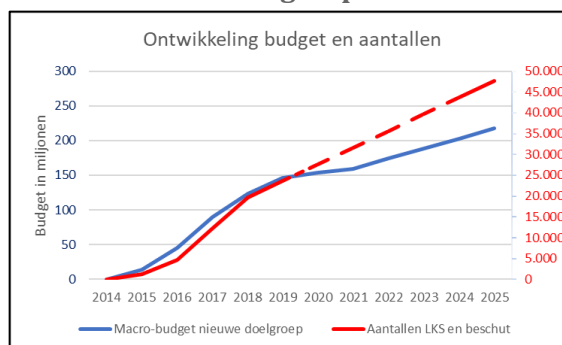
Beleidskeuzes bepalen op welke wijze de voordelen van werk in de samenleving worden verdeeld. De keuzes beïnvloeden of een actor een groter of kleiner aandeel van het totale voordeel krijgt. Zo leidt een hoger participatiebudget tot meer middelen voor de gemeente en minder voor de Rijksoverheid, en bijvoorbeeld een hoger salaris tot een hoger netto-inkomen bij de werknemer, extra kosten voor de werkgever en een positief effect bij de Rijksoverheid (extra belastingontvangsten). Al dit soort keuzes beïnvloeden hoe de voordelen van werk in de samenleving worden verdeeld.

	Samenleving	Werknemer	Werkgever	Gemeente	Rijksoverheid
Een hoger Participatiebudget	=			↑	↓
Meer middelen begeleiding	=		↑	↓	
Meer opleidingskosten	=	↑		↓	
Een hogere LKS-opslag (BUIG)	=		↑		↓
Een hoger salaris (bijv 105% W	=	↑	↓		↑



## Paragraaf 1.4. De huidige participatiemiddelen voor de nieuwe doelgroep

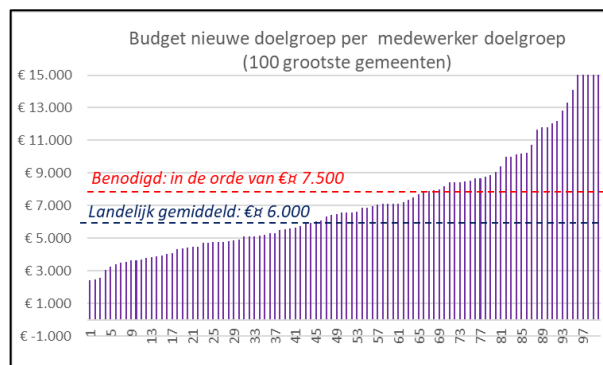
Gemeenten ontvangen voor het uitvoeren van de Participatiewet budget dat uit drie onderdelen bestaat (i) het klassieke deel voor de re-integratie van de bijstandpopulatie, (ii) het deel voor uitvoering WSW en (iii) de nieuwe doelgroep (werken bij werkgevers met loonkostensubsidie-regulier en beschut werk). In deze analyse richten wij ons op het deel voor de nieuwe doelgroep. Daarom wordt in deze paragraaf gekeken in welke mate het huidige Participatiebudget toereikend is.



In de eerste paar jaar (2015, 2016) steeg het budget harder dan de aantallen. Vanaf 2019 zien we een afvlakking van het budget. In 2019 bedraagt het gemiddelde budget per werkende met loonkostensubsidie-regulier en beschut nog € 6.200, maar gaat voor 2020 en 2021 dalen naar ongeveer € 5.000<sup>25</sup>. Het budget loopt minder snel op dan de te verwachten volumegroei. Het gemiddeld beschikbare bedrag per persoon komt daarmee aanmerkelijk lager te liggen dan het oorspronkelijke en benodigde bedrag. Belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat het aantal werkenden met loonkostensubsidie sterk is achtergebleven bij de oorspronkelijke ambitie. Als deze volume ambitie wel was gerealiseerd, zou het beschikbare bedrag per persoon nu slechts neerkomen op ongeveer € 2.500<sup>26</sup>. Een bijkomende problematiek is dat dit beperkte budget zeker niet altijd beschikbaar is voor de desbetreffende doelgroep. Veel gemeenten hebben dit deel van het participatiebudget ingezet voor andere knelpunten (bijvoorbeeld de WSW-tekorten, hoofdstuk 5.2.).

Als we vervolgens kijken naar het budget per gemeente, dan zien we dat bij de 100 grootste gemeenten het budget voor de nieuwe doelgroep varieert van minder van € 5 per inwoner tot bijna € 20 per inwoner.

Als we de feitelijke inzet voor de nieuwe doelgroep (loonkostensubsidie-regulier en beschut) vergelijken met het beschikbare budget dan zien we grote verschillen: een aantal gemeenten heeft voor de nieuwe doelgroep een zeer beperkt budget (€ 3.000), terwijl een aantal andere gemeenten een budget ruim boven de € 10.000 per persoon heeft. Ongeveer 2/3 van de gemeenten heeft een budget dat lager ligt dan het voor het sociaal ontwikkelbedrijf benodigde bedrag (€ 7.500).



<sup>25</sup> Oorspronkelijk is in de budgetten geen rekening gehouden met de jaarlijkse prijsbijstellingen (de zogenoemde LPO). Daardoor is enkele jaren het budget achtergebleven. Daarnaast zijn in de septembercirculaire 2017 de kosten van de no-risk-polis bij het UWV ten laste gebracht van het gemeentelijk budget voor 2021 en 2022 (resp. 36 en 40 mln). Dit verklaart de beperkte groei van het budget. Tenslotte zijn de afgelopen jaren bonussen en vrijval van de bonussen beschut werk ten laste gebracht van dit budget. Met andere woorden: het beschikbaar budget was meer een restbudget met diverse schommelingen en bijstellingen dan een stabiel en toekomstbestendig uitvoeringsbudget voor de gemeenten.

<sup>26</sup> In hoofdstuk 5.2. wordt langs verschillende invalshoeken toegelicht dat de huidige realisaties loonkostensubsidie sterk achterblijven bij oorspronkelijke prognoses. Bij 30.000 loonkostensubsidies extra, zou bij gelijkblijvend budget sprake zijn geweest van een halvering van het beschikbare budget per persoon.



### Paragraaf 3.1. Toelichting op de drie budgetten t.b.v. de uitvoering Participatiewet

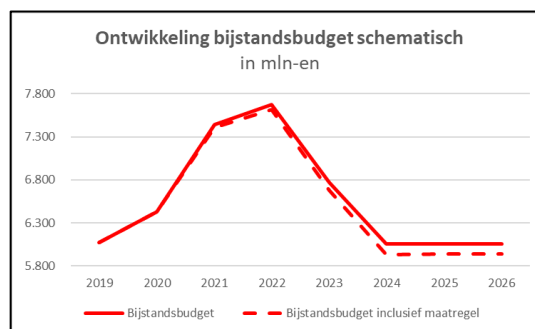
Budget	Toelichting
Bijstandsbudget	<ul style="list-style-type: none"> <li>• budget voor o.a. bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies (BUIG)</li> <li>• het landelijke macrobudget wordt jaarlijks vastgesteld op basis van macro-economische prognoses (CPB)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de verdeling van de middelen voor de loonkostensubsidie lopen op <i>dit moment</i> mee met verdeling van de bijstandsuitkeringen</li> <li>• verdeling van landelijk macrobudget naar gemeenten verloopt deels objectief (&gt; 40.000 inwoners) en deels historisch (&lt; 40.000 inwoners)</li> </ul>
Participatiebudget	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de participatiemiddelen bestaan uit middelen voor re-integratie ('het klassieke deel'), middelen voor de WSW en de nieuwe doelgroepen (loonkostensubsidie-regulier en beschut)</li> <li>• het klassieke deel is vanaf 2019 in het gemeentefonds gestopt</li> <li>• deel voor nieuwe doelgroepen loopt geleidelijk op (naast de afbouw van de WSW)</li> <li>• verdeling t.o.v. landelijk budget is gebaseerd op historisch aandeel Wajongpopulatie</li> <li>• verdeling middelen WSW is gebaseerd op realisatiecijfers en blijfkansenmodel</li> </ul>
Gemeentefonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>• middelen voor uitvoeringskosten in Algemene Uitkering</li> <li>• bepalende indicatoren voor het cluster Inkomen &amp; Participatie zijn het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal loonkostensubsidies</li> <li>• voor iedere extra loonkostensubsidie is € 3.200 aan uitvoeringskosten beschikbaar</li> </ul>

### Paragraaf 3.3. Toelichting bij extra investeren in Participatiebudget

Dit betreft een *begrotingstechnische* wijziging: alle wettelijke normen en rechten met betrekking tot hoogte en duur van de bijstandsuitkeringen blijven ongewijzigd. Alleen het landelijke bijstandsbudget wordt aangepast, anticiperend op de verwachte toename van het aantal loonkostensubsidies. Dit betreft een autonome (beleidsmatige) *verlaging* van het bijstandsbudget.

Als gevolg van de conjuncturele terugval zal naar verwachting de komende jaren een substantiële *verhoging* van het macrobudget plaatsvinden. In de figuur zien we de mogelijke meerjarenontwikkeling van het macrobudget, met een verwachte oploop waarmee de benodigde extra uitkeringen als gevolg van de verslechterende conjunctuur worden

gefinancierd<sup>27</sup>. De stippe lijn is de aanpassing van het budget waarmee rekening wordt gehouden met de lagere lasten vanwege de extra inzet op loonkostensubsidie (en minder bijstandsuitkeringen).



### Paragraaf 3.4. Toelichting op de budgetten gemeentefonds

De opbouw van het uitvoeringsbudget voor het cluster Inkomen en Participatie is in onderstaande tabel toegelicht voor een gemiddelde gemeente in Nederland (47.000 inwoners; 1.150 personen in de bijstand; 61 personen met loonkostensubsidie). Het uitvoeringsbudget voor de gemeente wordt vastgesteld door de gerealiseerde aantallen van de desbetreffende indicatoren te vermenigvuldigen met de (impliciete) prijs per indicator. Zo zien we dat bij een gemiddelde gemeente met 61 personen loonkostensubsidie, de gemeente 184.000 aan uitvoeringsbudget ontvangt. Als de aantallen bij de

<sup>27</sup> Door de conjuncturele terugval een oploop van de bijstand en de benodigde middelen in 2021/2022. De figuur gaat uit van scenario 3 van het CPB (recessie vier kwartalen, traag herstel 2021). Zie ook rekentool Berenschot (mei 2020).

gemeente oplopen, dan wordt het uitvoeringsbudget voor het volgende jaar overeenkomstig deze nieuwe aantallen aangepast.

Indicator	Prijs	Budget	Aandeel in %
bijstandsontvangers	€ 3.017	3.526.000	54%
huishoudens laag inkomen	€ 285	1.365.000	21%
klantenpotentieel regionaal	€ 14	647.000	10%
inwoners	€ 12	566.000	9%
eenpersoonshuishoudens	€ 33	282.000	4%
loonkostensubsidie	€ 2.975	184.000	3%
<b>Totaal</b>		<b>6.570.000</b>	<b>100%</b>

Bron: meicirculaire 2020

#### Paragraaf 4.1. Toelichting op de hoogte van het participatiebudget

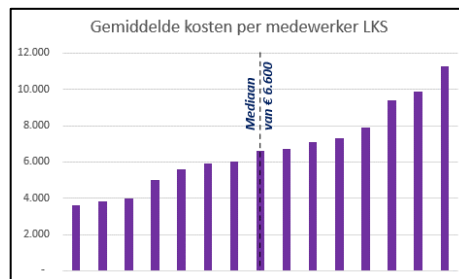
Benodigd budget	Toelichting
1. Start van de Participatiewet (2014)	<p>Bij de start van de Participatiewet is bij het beschikbaar stellen van het budget onderscheid gemaakt naar werk in reguliere omgeving en beschermt werk. Bij het werken in een reguliere omgeving werd de hoogte van de uitvoeringskosten van € 4.000 als toereikend beschouwd en voor beschermt op € 8.500. Deze bedragen zijn destijds normatief vastgesteld op basis van beschikbaar budget zonder onderliggende bedrijfseconomische kengetallen. De verwachte verhouding tussen beide regelingen was gebaseerd op een verdeling van 2/3 regulier en 1/3 beschermt, leidend tot een gemiddeld budget van €5.500.</p>
2. Sociaal Ontwikkelbedrijf (januari 2020)	<p>In het rapport Sociaal Ontwikkelbedrijf: werkvormen, kosten en baten is op basis van een aantal normatieve kengetallen berekend wat de kosten zijn voor de verschillende werkvormen. De uitvoeringskosten per werkvorm variëren van € 5.000 tot € 11.000. Uitgangspunt hierbij dat de <i>gehele</i> doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking bediend wordt, en dat niet vanwege budgettaire redenen de keuze wordt gemaakt om maar een deel van de doelgroep te bedienen. Afhankelijk van het volumescenario liggen de uitvoeringskosten in de bandbreedte van € 6.800 tot € 8.300 per medewerker uit de doelgroep.</p>
3. Rapport Berenschot (juni 2020)	<p>Het rapport Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep van Berenschot (april 2020) laat zien dat de gemiddelde kosten per medewerker met loonkostensubsidie €6.600 (mediaan) bedragen. De helft van de 15 onderzochte uitvoeringsorganisaties valt in een bandbreedte tussen de €5.300 en €7.600. Op basis van een onderzoek bij 15 gemeenten/ werkbedrijven is gekeken naar de feitelijke uitvoeringskosten aan der hand van een aantal verschillende processtappen. De optelsom van deze processtappen leidt tot een bandbreedte in de mogelijke uitvoeringskosten voor de nieuwe doelgroep. In de presentatie van het rapport zijn de kosten per uitvoeringsorganisatie</p>

gedeeld door (i) de aantallen uit het doelgroepregister, (ii) de aantallen uit het doelgroepregister met een baan en (iii) de feitelijke aantallen met loonkostensubsidie.

Het gaat bij de eerste twee categorieën in belangrijke mate om mensen die geen dienstverlening ontvangen van de gemeente, en geen ondersteuning vragen of nodig hebben bij het vinden en houden van een baan.

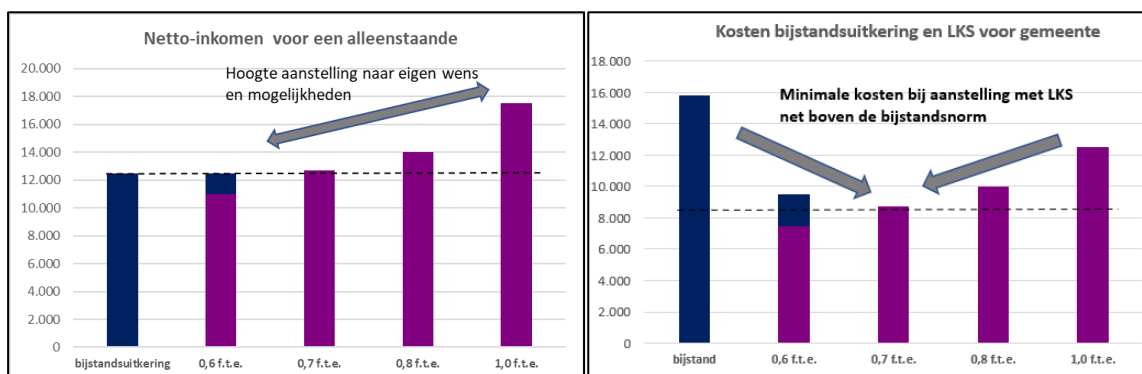
Voor deze personen worden dan door de gemeente geen of beperkt kosten gemaakt. Het is dan merkwaardig om wel de gemaakte kosten te delen door deze bredere groep.

De resultaten van de kosten per medewerker met loonkostensubsidie zijn wel informatief en zijn in bijgaande figuur weergegeven.



#### Paragraaf 4.1. Faciliteren van werknemers

De alleenstaande gaat er in principe op vooruit als hij /zij vanuit de bijstand een baan krijgt. De mate waarin de werknemer erop vooruitgaat is afhankelijk van de hoogte van de aanstelling. In de linker figuur zijn voorbeelden weergegeven voor verschillende dienstverbanden<sup>28</sup>. Bij een kleine aanstelling (0,6 f.t.e.) is het netto-inkomen ontoereikend en wordt aangevuld tot aan de netto-bijstandsuitkering. Naarmate het dienstverband groter is, wordt het netto-inkomen voor de alleenstaande groter. In de praktijk is overigens voor veel mensen met een beperking het volhouden van een deeltijdaanstelling van bijvoorbeeld 0,8 f.t.e. al een forse opgave<sup>29</sup>. Het netto-voordeel dat de individuele medewerker heeft bij een grotere aanstelling, zien we spiegelbeeldig terug in hogere kosten voor de gemeente (de rechterfiguur). Deze moet immers dan meer loonkostensubsidie betalen. We zien dus dat de financiële belangen voor de werknemer en de gemeente niet altijd dezelfde zijn.



Daarnaast is voor de werknemer van belang dat het werk mogelijkheden biedt tot verdere ontplooiing en ontwikkeling. In de afgelopen jaren is in de Wajong, WSW en Participatiewet op verschillende wijzen ervaring opgedaan met het ondersteunen van mensen bij hun ontwikkeling.

Regeling	Ontwikkeling van de medewerkers
Wajong-regeling 2010	Wajongeren kunnen met de bij het UWV beschikbare middelen trajecten volgen bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van werknemersvaardigheden of bepaalde vakvaardigheden. De verdere ontwikkeling van de medewerker tijdens een dienstverband wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de werkgever.

<sup>28</sup> In de figuren is uitgegaan van een 40-urig dienstverband op WML-niveau. Bij een voltijds-dienstverband van 36 uur verschuift de grens van het aantal uren waarboven de werknemer uit de uitkering komt naar 24,5 uur.

<sup>29</sup> In dit rapport is gerekend met een gemiddeld dienstverband van 0,8 f.t.e.

Uitvoering WSW	In de WSW is in de Cao vastgelegd dat medewerkers recht hebben op een individueel ontwikkelingsplan. In de praktijk is dat (bij langdurige dienstverbanden) vaak verworden tot een administratief jaarlijks ritueel. Tegelijkertijd hebben we gezien dat afgelopen jaren met een aantal interne opleidingstrajecten goede prestaties zijn behaald in het ‘van binnen naar buiten’ plaatsen van medewerkers, waaruit bleek dat ook na een lange periode van steeds dezelfde werkplek medewerkers in staat kunnen worden gesteld om een ontwikkelstap te maken.
Ontwikkelen in de P-wet	De nieuwe doelgroep in de Participatiewet kent in tegenstelling tot de WSW vooralsnog geen Cao waarin (minimum)vereisten zijn opgenomen voor de wijze en intensiteit waarop medewerkers worden opgeleid. Dit is nu nog primair ter afweging aan de gemeenten en/of de werkgevers waar de medewerkers in dienst zijn.

Bij reguliere werknemers wordt gemiddeld in Nederland € 1.000<sup>30</sup> aan opleidingsbudget besteed. Voor medewerkers met een beperking lijkt een opleidingsbudget van tenminste vergelijkbaar niveau gewenst. In veel gevallen zal vanwege de beperking het opleidingstraject langduriger en intensiever zijn om de gewenste vaardigheden bij te brengen. In de uitwerking van het Sociaal Ontwikkelbedrijf is rekening gehouden met een budget van € 1.500 per persoon<sup>31</sup>.

#### Paragraaf 4.1. Faciliteren van werkgevers

In de afgelopen jaren is in de Wajong, WSW en Participatiewet ervaring opgedaan met het ondersteunen en begeleiden van werkgevers. In de tabel zijn enkele bevindingen weergegeven.

Regeling	Wijze van begeleiding
Wajong-regeling 2010	Werkgevers kunnen tijdelijk gebruik maken van de ondersteuning van een jobcoach. In de praktijk betreft het vaak kortdurende banen (> 50% van de banen minder dan 1 jaar). Het UWV heeft regels opgesteld over de duur en aflopende intensiteit van deze ondersteuning. Ervaringen van werkgevers over deze beperkte en aflopende dienstverlening zijn niet altijd positief <sup>32</sup> .
Uitvoering WSW	In de WSW is naar verhouding een beperkt percentage personen met loonkostensubsidie direct geplaatst bij werkgevers (begeleid werken). Een groot deel van de SW-medewerkers is gedetacheerd, individueel of groepsgevijs. De ondersteuning van de direct geplaatsten en gedetacheerden bij de werkgever gebeurt vaak door een detachingsconsulent, die daarbij naast ondersteunende activiteiten ook de rol van formeel leidinggevende vervult. Werkgevers zijn doorgaans positiever over de werkwijze en intensiteit begeleiding die zij van de sociale werkbedrijven ontvangen dan die vanuit het UWV.
Detacheren in P-wet	Publieke en private intermediairs zetten actief in op het ondersteunen van de werkgever bij de nieuwe doelgroep, onder andere door de mogelijkheid van detacheringen aan te bieden <sup>33</sup> . Ervaring van beide partijen is dat voor een duurzame inzet van medewerkers de caseload van de consulent niet al te groot moet zijn, zodat deze voldoende tijd en aandacht aan werknemer en werkgever kan besteden. In een marktgerichte omgeving worden begeleidingskosten niet gemarginaliseerd, maar als een noodzakelijke investering ten behoeve van de werkgever beschouwd.

De systematiek van loonkostensubsidie is zo vormgegeven dat met behulp van de loonwaarde de werkgever wordt gecompenseerd voor anders onevenredig hoge loonkosten ten opzichte van de

<sup>30</sup> Bedrijven geven jaarlijks gemiddeld € 949 uit aan de scholing van hun werknemers (cijfers 2017). Onderzoeksbureau NIDAP in samenwerking met opleidingsite Springtest.

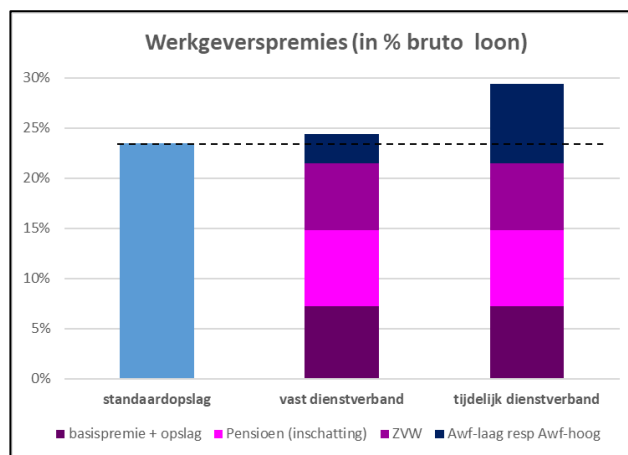
<sup>31</sup> Sociaal Ontwikkelbedrijf. Hoofdstuk 5.3.

<sup>32</sup> Rapport ervaringen werkgevers met LKS/LDS

<sup>33</sup> Rapport detachingsvarianten

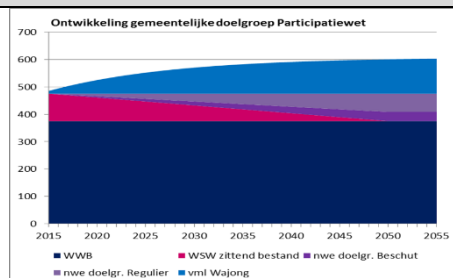
geleverde productie. In de praktijk komen werkgevers financieel vaak iets tekort. Dit komt omdat de formele werkgever werkgeverslasten betaalt en (een deel van de) pensioenpremies en mogelijk omdat een (iets) hoger salaris wordt betaald dan het wettelijk minimumloon. Omdat dit per sector an uiteenlopen, is vanwege administratief gemak bij het berekenen van de loonkostensubsidie rekening gehouden met een *standaardopslag* van 23,5%. Deze opslag blijkt niet geheel toereikend en werkgevers betalen normaliter net wat meer premies.

In de figuur is aangegeven wat het huidige standaard opslagpercentage is, en wat deze in de praktijk is bij vast en tijdelijk personeel. Het verschil tussen de opslag en de daadwerkelijke premies is beperkt bij vaste contracten (1,5%) en groter bij tijdelijke contracten (6,5%). Nu en naar verwachting de komende jaren zal een groot deel van de doelgroep op tijdelijke dienstverbanden zijn aangewezen. Een te lage opslag betekent een rem op de bereidwilligheid van werkgevers deze personen in dienst te nemen.



## Paragraaf 4.2. Toelichting op het gerealiseerde volume van de Participatiewet

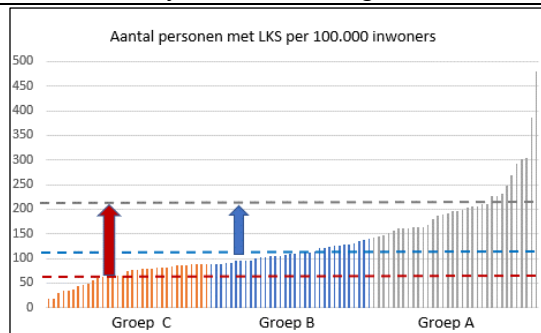
Benodigd volume	Toelichting
1. Doelstelling bij start Participatiewet	<p>Bij de start van de Participatiewet was de veronderstelling dat het stopzetten van de WSW op termijn vervangen zou worden door inzet van loonkostensubsidie-regulier en beschut werk. Omdat daarnaast de Wajong-2010 regeling beperkt werd tot volledig arbeidsongeschikten, betekent dit een toename van de gemeentelijke doelgroep.</p> <p>In het rapport De optimale weg naar Participatie (apr 2015) is de ontwikkeling weergegeven en toegelicht.</p>
2. Huidige realisaties loonkostensubsidies	<p>Na invoering van de Participatiewet is door uitstroom per 2019 het aantal personen in de Wsw teruggelopen van 104.000 personen naar 78.000; een daling van 26.000 personen. Dankzij de toename van het aantal personen met loonkostensubsidies is in 2017 -2019 tot circa 22.000 en nieuw beschut van 3.000 personen komt de totale doelgroep ultimo 2019 ongeveer uit op het oorspronkelijke niveau van de WSW (103.000). Als we rekening houden met de verwachte toename van het aantal mensen in de Participatiewet dat voorheen een beroep zou hebben gedaan op de Wajong, dan bedraagt het 'gat' tussen de oorspronkelijke ambitie en de feitelijke realisatie ongeveer 33.000 personen.</p>
3. Resultaten banenafpraak	<p>De recente evaluatierapporten over de Participatiewet laten zien dat personen met een arbeidsbeperking moeilijker aan het werk komen (SCP). Ook ervaringen bij werkgevers laten een vergelijkbaar beeld zien (Berenschot). De optelsom van de rapporten laat eenduidig zien dat de Participatiewet (nog) niet goed functioneert. Tegelijkertijd tonen de tellingen van de banenafpraak hoge cijfers die de oorspronkelijke doelstellingen overtreffen. Hoe verhouden deze (Himmelhoch jauchzende) cijfers zich tot de kritische evaluaties? Het eerlijke antwoord is dat met de tellingen banenafpraak ruimhartig gebruik is gemaakt</p>



van de gehanteerde definities waardoor een forse oploop van de aantallen aangetoond kon worden<sup>34</sup>. Ik beschouw deze cijfers niet als maatgevend.

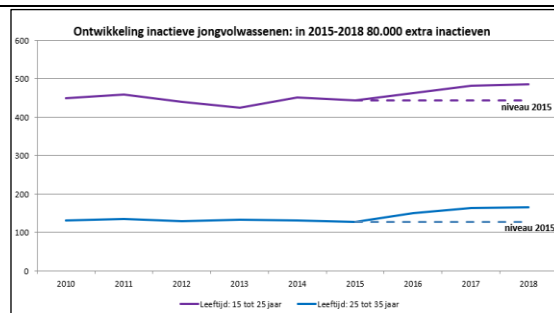
4. Koplopers en achterblijvers

Sommige gemeenten hebben afgelopen jaren actief hebben ingezet op de nieuwe doelgroep terwijl andere gemeenten een veel lager aantal banen hebben gerealiseerd. Door de 'achterblijvers' te vergelijken met de 'koplopers' ontstaat een beeld van het potentieel dat tot nu toe bij een aantal gemeenten nog niet is benut. Voor de grootste 100 gemeenten in Nederland is gekeken naar het aantal personen met loonkostensubsidie. Het 1/3 deel met het grootste aantal (groep A) kent een gemiddelde van 210 personen met loonkostensubsidie. Het middendeel (groep B) heeft ongeveer de helft (110 personen) en de achterblijvers (groep C) een derde deel (65 personen). Als de gemeenten uit groep B en C eenzelfde intensiteit zouden inzetten als groep A, zou het volume met 17.000 toenemen (67% t.o.v. het huidige aantal van 25.000)<sup>35</sup>.



5. Landelijke ontwikkeling kwetsbare doelgroepen/jongeren

In de figuur zien we hoe afgelopen decennium bij de jongvolwassen (resp. 15-25 jaar en 25-35 jaar) het aantal *inactieven* zich ontwikkeld heeft. In de periode 2015-2018 is het aantal inactieven met 80.000 toegenomen. Vanwege de gunstige conjuncturele periode is dat extra verontrustend. Ook statistieken over het aantal vroegtijdige schoolverlaters (VSV) laten een vergelijkbaar beeld zien. Een deel van deze doelgroep is onvoldoende bij de gemeenten in beeld. De meeste jongeren (voornamelijk Wajong-ers) wonen thuis en daarmee is een directe hulpvraag aan de gemeente niet vanzelfsprekend (geen recht op uitkering). De jongeren zijn moeilijk vindbaar en gemeenten hebben daarvoor geen deugdelijke financiering. Veronderstellende dat van deze landelijke toename redelijkerwijs de helft aan het werk zou moeten kunnen gaan met begeleiding/ ondersteuning en (tijdelijke) loonkostensubsidie, dan ligt hier een forse maatschappelijke opgave om de komende jaren weer op het lagere aantal inactieven van 2015 te komen. De beoogde doelstelling van de Participatiewet om juist de arbeidsdeelname van jongeren te vergroten is daarmee nog verre van gerealiseerd.



<sup>34</sup> (1) bij het tellen van banen wordt een gering aantal uur als definitie van een baan gehanteerd (25,5 uur) waardoor het aantal getelde banen veel hoger ligt dan het getelde aantal personen dat aan een aan baan geholpen is; (2) er is al jaren sprake van een forse oploop van het getelde aantal 'detacheringen' binnen de WSW, terwijl sinds 2015 de gehele WSW-populatie al jaren afneemt, en daarmee dus ook het aantal banen afneemt; (3) een forse oploop van VSO-Pro-jongeren. Deze worden vrijwel automatisch naar het doelgroepregister doorgeleid. Jaarlijks stromen duizenden van deze jongeren uit naar regulier werk, net als voor de Participatiewet. Het verschil met het verleden is dat dit nu als succes van de banenafpraak wordt ingeboekt.

<sup>35</sup> Ook als de gemeenten onderverdeeld worden naar min of meer vergelijkbare sociaaleconomische subcategorieën, zien we vergelijkbare verschillen tussen koplopers en achterblijvers, van ongeveer een factor 3 verschil.