



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid



Explicitering budgetten Participatiewet en Wsw

Inzicht in de financiering van de
Participatiewet en de Wsw

April 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord	3	5. Integratie-uitkering Participatie	25
Samenvatting	4	5.2 Inleiding	25
1. Inleiding	7	5.2 Kosten van de Wsw	25
1.1 Doel van de handreiking	7	5.3 Macrobudget Wsw	26
1.2 Achtergrond	7	5.4 Verdeling Wsw	26
1.3 Gebruik van de handreiking	7	5.5 Kosten van beschut werk	26
1.4 Leeswijzer	8	5.6 Macrobudget Beschut werk	26
2. Taken, kosten en rijksmiddelen	9	5.7 Verdeling	27
2.1 Gemeentelijke taken	9	5.8 Doorwerking van gemeentelijk beleid	27
2.2 Doelgroep van de Participatiewet	9	5.9 Infrastructurale opslag	27
2.3 Wet sociale werkvoorziening	9	5.10 Impulsbudget	27
2.4 Wajong	9	5.11 Handelingsperspectief	28
2.5 Nieuwe doelgroep	10	6. Consolidatie	29
2.6 Bestedingen	10	6.1 Meerjarig beeld beschikbare middelen	29
2.7 Verhouding Rijk – gemeenten	11	6.2 Financiering en kostensoorten	30
2.8 Rijksmiddelen	11	6.3 Doorwerking gemeentelijk beleid	31
3. Budget voor de bijstand en loonkostensubsidies	13	Bijlage 1 Nadere precisering categorieën cluster Participatie	33
3.1 Budgettering	13	Bijlage 2 Begrippenlijst	34
3.2 Macrobudget	13	Bijlage 3 Betrokkenen en de auteurs	36
3.3 De verdeling	14	Bijlage 4 Vragen over deze handreiking?	38
3.4 Vangnet	15		
3.5 Publicatiedata	15		
3.6 Doorwerking van gemeentelijk beleid	15		
3.7 Handelingsperspectief	18		
4. Cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds	20		
4.1 Inleiding	20		
4.2 Berekening omvang cluster	20		
4.3 Maatstaven	21		
4.4 Basisbedragen	22		
4.5 Bedragen inclusief uitkeringsfactor	22		
4.6 Meerjarige ontwikkeling	22		
4.7 Doorwerking van gemeentelijk beleid	23		
4.8 Handelingsperspectief	23		

Voorwoord

Toekomstbestendige inrichting van de sociale infrastructuur

Iedereen verdient de kans om mee te doen. Werk is daarin vaak een belangrijk middel. Want werk is meer dan alleen een salaris. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde, biedt sociale contacten en zorgt voor kansen om jezelf te ontwikkelen. Het is een gezamenlijke opdracht van sociale partners, gemeenten, UWV, onderwijspartijen, werkgevers en het Rijk om zoveel mogelijk mensen die een steuntje in de rug nodig hebben, te ondersteunen om passend mee te kunnen doen.

In de opgave om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen, spelen sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijke rol. Zij dragen bij aan een arbeidsmarkt waar iedereen gezien en erkend wordt. Want mede door hun inzet krijgen mensen die niet, of niet zonder meer bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, een kans op de arbeidsmarkt. Hiermee dragen zij breed bij aan het welzijn van mensen.

Tegelijkertijd is met de komst van de Participatiewet de context waarin deze bedrijven opereren flink veranderd. Het wordt steeds belangrijker dat sociaal ontwikkelbedrijven hun activiteiten verder richten op het begeleiden van mensen naar werk bij reguliere werkgevers, terwijl ze tegelijkertijd (beschutte) werkgelegenheid bieden aan degenen die geen/beperkt kans hebben om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan. Dit brengt een transformatieopgave met zich mee en vraagt soms om aanpassing van de bedrijfsvoering.

Op dit moment spelen verschillende opgaven, die de toekomstbestendigheid van sociaal ontwikkelbedrijven in de weg staan. Zo zien we nog veel dat sociaal ontwikkelbedrijven op dit moment geen helder takenpakket of toekomstvisie hebben. Ongeveer 60% van de sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan geen duidelijk takenpakket te hebben en 46% mist een helder toekomstperspectief. Ook zien we dat afname van medewerkers bij sociaal ontwikkelbedrijven nog onvoldoende leidt tot aanpassing van de infrastructuur. Dit heeft mogelijk overcapaciteit van organisatievoorzieningen, inefficiëntie en aanzienlijke kosten als gevolg. Verder zien we dat veel sociaal ontwikkelbedrijven kampen met financiële tekorten en ook gemeenten binnen de beschikbare middelen keuzes moeten maken over wie wel en geen gebruik kan maken van voorzieningen zoals beschut werk.

De komende jaren wordt gebouwd aan een infrastructuur die aansluit op de eisen van nu en morgen. De sociaal ontwikkelbedrijven van de toekomst zijn ondernemende en lerende organisaties die werken met een duidelijke opdracht: zorgen voor passende werkplekken en begeleiding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij is het doel altijd gericht op zoveel mogelijk duurzame uitstroom naar regulier werk. Tegelijkertijd blijven deze bedrijven ook een vangnet voor mensen voor wie regulier werk niet mogelijk is. De beweging die we willen realiseren, is er één waarbij sociaal ontwikkelbedrijven zich ontwikkelen tot toekomstbestendige bedrijven. Hierbij zijn de volgende elementen van belang:

1. Sociaal ontwikkelbedrijven moeten gericht zijn op het realiseren van werkplekken voor mensen die niet aan de slag kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. Deze bedrijven zijn een opstap naar werk, een plek waar je in een beschutte omgeving kunt werken en een plek waarop je kunt terugvallen als het even niet lukt bij een reguliere werkgever.
2. Er is sprake van een gerichte inzet op ontwikkeling en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit betekent dat de ondersteuning van sociaal ontwikkelbedrijven zoveel mogelijk moet bijdragen aan het versterken van de kans op reguliere arbeid en dat hiervoor goed wordt samengewerkt met reguliere werkgevers, onderwijsinstellingen en andere arbeidsmarktpartners. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor beschut werk en voor tijdelijke terugval, waar regulier werk (nog) niet haalbaar is.
3. Er wordt gewerkt aan een financieel gezonde bedrijfsvoering. Dit betekent dat sociaal ontwikkelbedrijven er alles aan doen om door middel van ondernemen, innoveren en samenwerken te zorgen voor verhoging van het operationeel resultaat en een toekomstbestendige bedrijfsvoering te realiseren.

Samenvatting

Veel gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven vinden de financiering vanuit het Rijk complex. Vaak is niet bekend hoeveel geld er voor de Participatiewet beschikbaar is en hoe de bedragen kunnen worden berekend. Dit belemmert gemeenten bij het maken van lokale keuzes en besluitvorming. Deze handreiking biedt inzicht in de omvang van de budgetten en de werking van de financieringssystematiek. De handreiking is bedoeld als toelichting op staand beleid, zoals door SZW geïnterpreteerd.

Algemeen

Gemeenten ontvangen via drie kanalen financiële middelen voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Elke geldstroom houdt rekening met verschillende soorten van bestedingen.

1. Het bijstandsbudget (Bundeling van Uitkeringen Inkomensvoorzieningen aan Gemeenten (BUIG)). Dit is het budget van waaruit de bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies kunnen worden betaald.
2. Het cluster Participatie in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Gemeenten krijgen vanuit het cluster in de algemene uitkering geld voor de uitvoering, re-integratie, begeleiding en minimabeleid, waaronder bijzondere bijstand.
3. De integratie-uitkering Participatie in het gemeentefonds. Gemeenten krijgen vanuit de integratie-uitkering geld voor de uitvoering van de Wsw en voor de uitvoering van Nieuw Beschut Werk.

De middelen zijn vrij besteedbaar. Er hoeft geen inhoudelijke verantwoording over de bestedingen te worden afgelegd bij de Rijksoverheid. Wel geven gemeenten in de SiSa-verantwoording op hoeveel ze hebben uitgegeven aan bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies.

Bijstandsbudget

In het bijstandsbudget zitten zowel middelen voor het betalen van de bijstandsuitkeringen als middelen voor het betalen van de loonkostensubsidies. Uitgangspunt is dat het budget toereikend is voor het betalen van de bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies.

Deel voor de bijstandsuitkeringen

Het budgetdeel voor het betalen van de bijstandsuitkeringen wordt als volgt bepaald.

Het macrobudget wordt landelijk vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met conjuncturele ontwikkelingen, effecten van rijksbeleid en loon- en prijsontwikkelingen. Het budget wordt

vervolgens verdeeld aan de hand van objectieve factoren en/of het historisch aandeel in de uitgaven, afhankelijk van de gemeentegrootte:

- Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners: het budget wordt volledig verdeeld op basis van objectieve maatstaven. Objectieve maatstaven zijn maatstaven die niet of nauwelijks door gemeenten te beïnvloeden zijn, zoals het aantal alleenstaande ouders, het aantal inwoners met een migratieachtergrond en de situatie op de regionale arbeidsmarkt. Op deze manier beweegt het bijstandsbudget niet mee met het werkelijk aantal verstrekte uitkeringen.
- Gemeenten met minder dan 15.000 inwoners: het budget wordt verdeeld op basis van het historisch aandeel (gerealiseerd in twee jaar voor het betreffende begrotingsjaar) in de bijstandsuitgaven.
- Gemeenten met een inwoneraantal tussen de 15.000 en 40.000 inwoners: verdeling op basis van een mix van het historisch aandeel en objectieve factoren. Het objectief aandeel is nul procent bij 15.000 inwoners en loopt naar rato van het aantal inwoners op naar 100% bij 40.000 inwoners. Het bijstandsbudget beweegt gedeeltelijk mee met het aantal bijstandsgerechtigden.

De vraag kan gesteld worden waarom een dergelijke financieringssystematiek wordt gehanteerd. De reden is dat de Rijksoverheid via deze financieringssystematiek gemeenten stimuleert om – door middel van re-integratie, de inzet van loonkostensubsidies, handhaving en dergelijke – zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen, waardoor een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid en daarmee een zo gunstig mogelijk saldo op het bijstandsbudget wordt gerealiseerd. Met andere woorden, bij het maken van beleid is het belangrijk dat gemeenten zich realiseren dat ze door goed beleid en door een goede uitvoering in staat zijn om het saldo op het bijstandsbudget in positieve zin te beïnvloeden.

Met andere woorden, bij het maken van beleid is het belangrijk dat gemeenten zich realiseren dat ze door goed beleid en door een goede uitvoering in staat zijn om het saldo op het bijstandsbudget in positieve zin te beïnvloeden.

Deel voor de loonkostensubsidies

Het gemeentelijk aandeel in het budgetdeel voor de loonkostensubsidie wordt sinds 2022 historisch bepaald. Het gemeentelijk aandeel in enig jaar is gelijk aan de uitgaven aan loonkostensubsidies in het vorige jaar gedeeld door de macro-uitgaven in het vorige jaar.

Rekening houdend met de jaarlijkse groei van het macrobudget, krijgen de gemeenten de uitgaven aan loonkostensubsidies met één jaar vertraging volledig gecompenseerd. Stel dat een gemeente in jaar 1 meer besteedt aan loonkostensubsidies dan via het budget beschikbaar, dan krijgt de gemeente in jaar 2 een bedrag dat de uitgaven in jaar 1 (meer dan) compenseert. Dat komt doordat het macrobudget in jaar 2 hoger is dan de werkelijke macro-uitgaven in jaar 1.

Cluster Participatie in de algemene uitkering gemeentefonds

In het cluster Participatie wordt rekening gehouden met de kosten die gemeenten hebben voor de uitvoering, re-integratie, begeleiding en het minimabeleid. Het bedrag wordt voor elke gemeente berekend aan de hand van vier factoren:

- **Bijstandsontvangers:** het aantal bijstandsontvangers (driejarig gemiddelde) wordt vermenigvuldigd met een basisbedrag per eenheid.
- **Loonkostensubsidies:** het aantal loonkostensubsidies wordt vermenigvuldigd met een basisbedrag per eenheid. Het basisbedrag per eenheid is gelijk aan het basisbedrag voor de bijstandsontvangers. En het aantal loonkostensubsidies is exclusief de mensen die daarnaast een bijstandsuitkering ontvangen. In dat geval tellen ze mee met het aantal bijstandsontvangers.
- **Huishoudens met een laag inkomen:** het aantal huishoudens met een laag inkomen in de gemeente wordt vermenigvuldigd met het geldende basisbedrag.
- **Inschrijvingen in het doelgroepregister vanuit de doelgroep van de Participatiewet:** gemeenten krijgen voor elke inschrijving in het doelgroepregister een in het gemeentefonds vastgesteld basisbedrag.

Om het totaal van basisbedragen te laten aansluiten bij het beschikbare macrobudget voor het gemeentefonds, worden de bedragen vermenigvuldigd met de zogenoemde uitkeringsfactor. Met andere woorden, het totale basisbedrag maal de uitkeringsfactor leidt tot het totale bedrag dat in het cluster Participatie beschikbaar is.

Bij het maken van beleid is het belangrijk dat gemeenten zich realiseren dat via het gemeentefonds middelen worden verstrekt voor de uitvoering, re-integratie, begeleiding en het minima-beleid. Inzicht in de omvang van het cluster kan behulpzaam zijn bij het maken van de beleidskeuzes. Daarnaast is het nuttig om inzicht te hebben in hoeveel het bedrag in het cluster daalt of stijgt, bij het maken van beleidskeuzes gericht op het (verminderen van het) aantal bijstandsontvangers en (het verhogen van) de inzet van met name loonkostensubsidies.

Tot slot: Berenschot heeft in opdracht van Cedris en Divosa een rekentool ontwikkeld waarmee berekend kan worden hoeveel van de rijksmiddelen die gemeenten ontvangen meerjarig kan worden toegerekend aan de Participatiewet. Deze tool biedt ook inzicht in de verdeling over de categorieën uitvoering, begeleiding, re-integratie en minimabeleid.

Integratie-uitkering Participatie

Binnen de integratie-uitkering Participatie ontvangen gemeenten twee deelbudgetten.

- **Wsw:** In het deelbudget voor de Wsw ontvangen gemeenten middelen voor het bekostigen van de Wsw-loonkosten en het saldo van bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten (NTW). Het budget wordt op macroniveau bepaald door de meerjarenraming van het aantal Wsw'ers, die is vastgesteld bij de invoering van de Participatiewet in 2015. Doordat het aantal Wsw'ers elk jaar krimpt en toebeweegt naar nul rond 2048, is sprake van een elk jaar lager macrobudget. Het macrobudget voor de Wsw wordt over de gemeenten verdeeld op basis van het gerealiseerde aantal Wsw'ers plus de verwachte blijfkans. De verwachte blijfkans wordt berekend aan de hand van een actuariel model. In de praktijk ligt het gemeentelijk aandeel dicht bij het aandeel in het werkelijk aantal Wsw'ers.
- **Beschut werk:** Naast de loonkostensubsidie geven gemeenten geld uit om mensen met een indicatie beschut werk aan het werk te houden en toegevoegde waarde te kunnen laten genereren. Voor het betalen van de kosten ontvangen gemeenten geld in de integratie-uitkering Participatie. Het macrobudget is gebaseerd op het aantal beschutte werkplekken. Het aantal beschutte werkplekken is op landelijk niveau meerjarig berekend via de verhouding drie Wsw'ers eruit, één beschut werker erin. Deze aantallen worden over de gemeenten verdeeld op basis van de instroomcijfers in de werkregeling Wajong en de wachtlijst van de Wsw tussen 2012 en 2014. Deze aantallen zijn gelijk aan de taakstelling die gemeenten via een ministeriële regeling jaarlijks krijgen voor het aantal beschutte werkplekken. Het budget dat gemeenten krijgen is gebaseerd op de taakstelling en 11.296 euro per werkplek. Met andere woorden gemeenten ontvangen een elk jaar hoger budget voor beschut werk, dat verdeeld wordt op basis van een vast gemeentelijk aandeel. Het ministerie van SZW is voornemens om vanaf 2027 het budget deels te verdelen op basis van de realisatie, om op die manier de inzet van beschut werk extra te stimuleren.

Infrastructurale opslag

Gemeenten ontvangen vanaf 2025 extra financiële middelen voor de banen van mensen die niet vallen onder beschut werk, maar die tijdelijk aangewezen zijn op de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Het gaat om een bedrag oplopend tot € 35,9 miljoen structureel vanaf 2035. Er wordt uitgegaan van 5.000 (2024) tot 10.000 (2035) banen voor deze doelgroep. De rijksbijdrage sociale infrastructuur wordt aan alle gemeenten via de

integratie-uitkering Participatie uitgekeerd. Het budget zal bij de meicirculaire 2025 worden verdeeld op basis van de maatstaf 'doelgroepregister gemeentelijke doelgroep'.

Impulsbudget

Vanaf 2025 is onder de noemer impulsbudget, tien jaar lang budget beschikbaar om gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven financieel te ondersteunen bij de noodzakelijke transitie en transformatie van de sociale infrastructuur. In 2025 is er € 35 miljoen beschikbaar. In de jaren 2026 – 2030 is er jaarlijks € 31,5 miljoen beschikbaar. Daarna loopt het impulsbudget jaarlijks iets af naar € 19,8 miljoen in 2034 (het laatste jaar). Het impulsbudget wordt via een decentralisatie-uitkering (DU) uitgekeerd aan gemeenten. Het budget wordt verdeeld op basis van de maatstaf 'doelgroepregister gemeentelijke doelgroep'. Het impulsbudget wordt in de meicirculaire 2025 beschikbaar gesteld per samenwerkingsverband van gemeenten op het terrein van sociaal ontwikkelbedrijven. Uitkering zal plaatsvinden aan de grootste gemeente binnen het samenwerkingsverband.



1

Inleiding

Deze handreiking geeft inzicht in de financieringssystematiek voor de Participatiewet en de Wsw. Veel gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven vinden de financiering vanuit het Rijk complex en weten vaak niet hoeveel geld er voor de Participatiewet beschikbaar is en hoe de middelen uitgegeven kunnen worden. Dit belemmert gemeenten bij het maken van lokale keuzes en besluitvorming. Deze handreiking biedt inzicht in de omvang van de budgetten en de werking van de financieringssystematiek. Daarnaast wordt ingegaan op de beleidsvrijheid die gemeenten hebben om het budget in te zetten. De handreiking is bedoeld als toelichting op staand beleid, zoals door SZW geïnterpreteerd.

1.1 Doel van de handreiking

De handreiking is bedoeld om gemeenten duidelijke richtlijnen en praktische ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het document beschrijft de beschikbare middelen, inclusief de omvang van de budgetten en de financieringssystematiek. Het geeft ook een toelichting op de mate van autonomie die gemeenten hebben bij het toewijzen van middelen uit het gemeentefonds. Daarnaast bevat de handreiking praktische handvatten en stappenplannen om gemeenten te helpen bij hoe de financieringssystematiek kan worden betrokken in de beleidsvoorbereiding en bij de inrichting van de uitvoering. De handreiking is een interpretatie van bestaand beleid, zoals vastgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1.2 Achtergrond

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven geven aan de financiering complex te vinden. In het verleden waren in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wsw verschillende specifieke budgetten beschikbaar. Die bedragen stonden op de begroting van het ministerie van SZW en gemeenten wisten precies hoeveel budget ze ontvingen voor de uitvoering van het beleid. Voorheen werd in vergelijking met nu, een relatief klein deel van het budget verdeeld via de algemene uitkering in het gemeentefonds.

De middelen voor de Participatiewet worden grotendeels overgedragen via het budget voor bijstandsuitkeringen en

loonkostensubsidies (vaak kortweg aangeduid als bijstands-budget) en via het gemeentefonds. De financiering van het bijstandsbudget vindt plaats via een ingewikkelde verdelingsmethodiek. De omvang van het zogenoemde fictieve budget voor Participatie in het gemeentefonds is – om gemeenten niet te belemmeren in hun beleidsvrijheid – niet transparant. Ook zijn gemeenten vaak onzeker over de wijze waarop maatregelen doorwerken in de beschikbare budgetten. Tegelijkertijd verdwijnt het transparante budget voor de Wsw, met het krimpen van de groep Wsw'ers en komen er nieuwe, elk jaar grotere budgetten voor in de plaats, voor de groeiende nieuwe doelgroep in het kader van de Participatiewet. De middelen voor de nieuwe doelgroep zijn over drie geldstromen verspreid: het bijstandsbudget, de algemene uitkering in het gemeentefonds en de integratie-uitkering Participatie.

Deze handreiking is opgesteld om meer duidelijkheid te verschaffen over de financiering van de Participatiewet door de Rijksoverheid en de besluitvorming door gemeenten te ondersteunen.

1.3 Gebruik van de handreiking

Deze handreiking is een toelichting op bestaand beleid, zoals geïnterpreteerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het biedt een gedetailleerd overzicht van de financieringsstromen en de bijbehorende kosten, zodat gemeenten beter geïnformeerde beslissingen kunnen nemen. De handreiking is geschreven vanuit de optiek van een gemeente, maar het gaat veelal om de uitvoering door sociaal

ontwikkelbedrijven. Derhalve is deze handreiking evenzo bedoeld voor sociaal ontwikkelbedrijven en in het verkeer tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. De uitwerking is vooral gebaseerd op de bedragen in de Rijksbegroting 2025 en de Septemercirculaire Gemeentefonds 2024, tenzij anders vermeld.

De handreiking is geschreven door Berenschot in nauwe afstemming met het ministerie van SZW, Cedris, Divosa, VNG en vertegenwoordigers van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven.

1.4 Leeswijzer

- Hoofdstuk 1 Inleiding: Uitleg over het doel en de achtergrond van de handreiking.
- Hoofdstuk 2 Taken, kosten en rijksmiddelen: Overzicht van de gemeentelijke taken, doelgroepen, kostensoorten en de rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de Participatiewet en Wsw.
- Hoofdstuk 3 Bijstandsbudget: Informatie over de budgettering, verdeling en doorwerking van gemeentelijk beleid op het bijstandsbudget.
- Hoofdstuk 4 Cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds: Uitleg over de berekening en verdeling van middelen binnen het cluster Participatie.
- Hoofdstuk 5 Integratie-uitkering Participatie: Details over de financiering van de Wsw en beschut werk via de integratie-uitkering Participatie.
- Hoofdstuk 6 Consolidatie en impulsbudget: Samenvatting van de verschillende budgetten en een toelichting op het impulsbudget voor de transitie en transformatie van de sociale infrastructuur.



2

Taken, kosten en rijksmiddelen

Gemeenten ontvangen financiële middelen van de Rijksoverheid voor het uitvoeren van de taken in het kader van de Participatiewet. Voor we nagaan welke middelen gemeenten ontvangen, gaan we eerst na welke taken gemeenten verrichten en welke bestedingsrichtingen relevant zijn. Daarna brengen we het geheel aan financieringsstromen in beeld van het Rijk naar de gemeenten voor de Participatiewet.

2.1 Gemeentelijke taken

Gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Participatiewet. De primaire doelstelling van de Participatiewet is het bevorderen van arbeidsdeelname voor mensen met arbeidsvermogen, bij voorkeur in regulier werk. Deze wet beoogt de kansen op werk te vergroten voor personen met een arbeidsbeperking of een afstand tot de arbeidsmarkt, en streeft naar inclusie en participatie in de samenleving door middel van arbeid.

Binnen het kader van de Participatiewet hebben gemeenten de volgende verantwoordelijkheden:

- Het zo regulier mogelijk aan het werk krijgen van mensen die zelfstandig niet in staat zijn om werk te vinden.
- Als regulier werk niet mogelijk is worden mensen aan de slag geholpen met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers en als dat niet mogelijk is hebben gemeenten de mogelijkheid om werk te creëren in een beschutte omgeving.
- Indien arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, het bevorderen van zelfstandige maatschappelijke participatie.
- Het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan personen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

2.2 Doelgroep van de Participatiewet

Tot de groep zonder werk behoren personen met een bijstandsuitkering of een nabestaandenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW), evenals personen zonder uitkering die geen recht hebben op een andere uitkering, zoals de WW, maar wel ondersteuning nodig hebben bij arbeidsinschakeling.

2.3 Wet sociale werkvoorziening

Naast de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Sinds 1 januari 2015 is de toegang tot de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) afgesloten. Personen die voorheen in de Wsw zouden komen, vallen nu onder de Participatiewet. Personen die vóór 2015 in de Wsw zaten, behouden hun rechten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van dienstbetrekkingen aan geïndiceerde inwoners voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden en het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemers, met als doel arbeid te verrichten onder zo normaal mogelijke omstandigheden. De verwachting is dat rond 2048 de Wsw volledig is uitgestroomd.

2.4 Wajong

Naast de Wsw is vanaf 2015 de Wet Wajong, die door het UWV wordt uitgevoerd, alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De mensen die al in de Wajong zaten, behielden hun recht op Wajong. Personen die voorheen wel, maar nu niet beroep kunnen doen op de Wajong, vallen nu onder de doelgroep van de Participatiewet.

2.5 Nieuwe doelgroep

De mensen die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zouden zijn terecht gekomen, wordt de nieuwe doelgroep genoemd. Door het sluiten van de toegang tot de Wsw en het beperken van de toegang tot de Wajong, wordt de groep mensen met een beperkte loonwaarde in de Participatiewet naar verwachting steeds groter. De verwachting is dat in 2048 de structurele situatie is bereikt en dat vanaf dat jaar de instroom in de nieuwe doelgroep gelijk is aan de uitstroom.

2.6 Bestedingen

Voor de uitvoering van de Participatiewet hebben gemeenten verschillende taken waarvoor uitgaven worden gedaan. Deze handreiking gaat over de explicitering van budgetten. De Rijks-overheid voorziet in de middelen om de uitvoering van de Participatiewet mogelijk te maken. Om na te gaan voor welke taken middelen beschikbaar worden gesteld en met hoeveel geld per taak kan worden gerekend, moeten de verschillende taken worden geëxpliciteerd en geconcretiseerd. Daarbij sluiten we aan bij de indeling bij de invoering van de Participatiewet, waar de financiering van de Participatiewet op is gebaseerd¹. Deze indeling is bij veel gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven nog steeds gangbaar².

- **Bijstandsuitkering:** mensen zonder inkomen of vermogen en zonder betaald werk kunnen een bijstandsuitkering aanvragen bij de gemeente. Voor het recht op algemene bijstand geldt ook een aantal verplichtingen, zoals de plicht om werk te zoeken en aangeboden werk te accepteren, en de inlichtingenplicht waarbij veranderingen in de situatie tijdig moeten worden doorgeven.
- **Loonkostensubsidie:** als werkgevers iemand in dienst hebben met een beperkte loonwaarde en als hij of zij behoort tot de doelgroep van de Participatiewet, heeft de werkgever recht op een loonkostensubsidie. De loonkostensubsidie is het verschil tussen het minimumloon en de loonwaarde. De loonwaarde moet door een gekwalificeerde loonwaardedeskundige worden vastgesteld. Aandachtspunt is dat de werkgevers van mensen op een beschutte werkplek (zie hierna) in principe ook een loonkostensubsidie ontvangen. Medewerkers zonder indicatie beschut werk voor wie een loonkostensubsidie wordt verstrekt hebben, hoewel dat geen voorwaarde is, vaak een inschrijving in het doelgroepregister.

- **Uitvoering:** De uitvoeringskosten bestaan uit de kosten die door gemeenten worden gemaakt voor de uitkeringsverstrekking (inclusief handhaving), voor het verstrekken van de loonkostensubsidie (inclusief de loonwaardebepaling) en het klantmanagement in het kader van de re-integratie. De taakgerelateerde overheadkosten maken ook onderdeel uit van deze kostensoort.
- **Re-integratie:** De re-integratiekosten zijn specifiek gericht op het ontwikkelen en aan het werk helpen van mensen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de kosten van trainingen, opdoen van werkervaring en het bemiddelen op de arbeidsmarkt alsmede de werkgeversbenadering.
- **Begeleiding beschut werk:** Onder begeleidingskosten worden de personeelskosten verstaan die worden gemaakt voor het begeleiden van een werknemer beschut. Hieronder vallen onder andere werk(bege)leiders, ontwikkelcoaches en jobcoaches. Omdat de kosten niet goed zijn af te bakenen (zoals ook blijkt uit het onderzoek naar de kosten van beschut werk, Significant, 2023) en om toch alle kosten in beeld te hebben, hanteren we een praktische en werkbare definitie, waarbij de begeleidingskosten gelijk zijn aan alle extra kosten die – ten opzichte van medewerkers die zelfstandig in staat zijn om 100% loonwaarde te genereren – gemaakt moeten worden zodat mensen met een arbeidsbeperking hun loonwaarde kunnen realiseren.
- **Begeleiding regulier:** De begeleidingskosten hebben betrekking op de nieuwe groepen in de Participatiewet. Het gaat om mensen die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zouden zijn terecht gekomen. Een groot deel van de mensen met een loonkostensubsidie is in dienst bij reguliere werkgevers. Bij begeleiding regulier gaat het om de extra kosten die voor betrokkene moeten worden gemaakt om hem of haar aan de slag te houden. Het kan gaan om jobcoaching of lifecoaching. Het kan ook gaan om de extra inspanningen die de werkgever moet leveren om de medewerker aan het werk te houden. De gemeente kan de begeleiding zelf organiseren of de werkgever een vergoeding betalen. Bij de begeleidingskosten gaat het vooral om de kosten om mensen aan de slag te houden. Bij de re-integratiekosten (zie hiervoor) gaat het om de kosten om mensen aan de slag te krijgen.
- **Wsw:** De kosten van de Wsw zijn gelijk aan de loonkosten van de Wsw plus de bedrijfskosten die aan de Wsw kunnen worden toegerekend minus de toegevoegde waarde die door de Wsw-medewerkers wordt gerealiseerd.

¹ We sluiten hiermee aan bij de taken die zijn onderscheiden bij de invoering van de Participatiewet in 2015. Zie: 33161 nr. 107 Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), december 2013. Daarnaast geeft Verdeling Gemeentefonds cluster Werk en Inkomen (AEF, 2015) inzicht in de afbakening van de verschillende kostensoorten.

² Gemeenten zijn in het kader van de Participatiewet ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijzondere bijstand. Deze taak laten we hier buiten beschouwing.

2.7 Verhouding Rijk – gemeenten

2.7.1 Rijksoverheid

De Participatiewet wordt uitgevoerd in medebewind, waarbij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stelselverantwoordelijk is. Dit betekent dat de Minister ervoor zorgt dat het stelsel optimaal bijdraagt aan de doelstellingen van de wet. De Rijksoverheid stelt de wettelijke kaders vast, zoals de regels en richtlijnen die in de Participatiewet zijn opgenomen. Het Rijk monitort de resultaten en houdt toezicht op de effectiviteit en consistentie van de uitvoering door gemeenten. Indien nodig kan het ministerie ingrijpen.

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het verstrekken van voldoende financiële middelen via het gemeentefonds, zodat gemeenten hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën beheren het gemeentefonds en zorgen voor een adequate verdeling en uitbetaling van de middelen. Daarnaast ontvangen gemeenten jaarlijks een budget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Uitgangspunt is dat dit bedrag toereikend is voor de geraamde kosten van alle gemeenten, waarbij de financiering van de bijstand als doel heeft om gemeenten financieel te prikkelen om de zelfredzaamheid van inwoners zoveel mogelijk te bevorderen.

2.7.2 Het college

Gemeenten bepalen binnen de wettelijke regels (zie het kader hierna) zelf hoe zij hun taken invullen. Binnen de gemeente is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Het college bereidt beleidsvoorstellen voor en voert deze uit binnen de kaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Het college beheert eveneens de financiën van de gemeente, stelt de begroting op en legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de besteding van middelen. Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt zich tegenover de gemeenteraad over de uitvoering van de wet in volle omvang.

Artikel 7 van de Participatiewet verplicht het college van burgemeester en wethouders om inwoners te ondersteunen bij het vinden van werk en hen financiële bijstand te bieden wanneer dat nodig is. Het college stelt beleid op voor tegenprestaties, zoals vrijwilligerswerk, en werkt samen met instanties zoals het UWV om deze taken uit te voeren. Gemeenten hebben aanvullend op grond van artikel 8 de verplichting om verordeningen vast te stellen waarin zij regels opnemen over arbeidsinschakeling, tegenprestaties, re-integratievoorzieningen en de toepassing van de kostendelersnorm. Hiermee leggen zij de praktische uitvoering van deze onderdelen juridisch vast.

Meer specifiek hebben inwoners recht op bijstand als zij niet in hun noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien. (Artikel 11). Als inwoners tot de doelgroep behoren hebben zij (artikel 10) aanspraak op de voorzieningen die volgens de gemeente nodig zijn om aan het werk te komen en begeleiding op de werkplek, als dat nodig is om aan het werk te blijven. Inwoners met een indicatie beschut werk hebben recht op een arbeidsplek voor zover het aantal beschutte werkplekken zoals opgenomen in de ministeriële regeling³, nog niet is bereikt. Werkgevers die mensen met beperkte loonwaarde in dienst nemen, kunnen aanspraak maken op een loonkostensubsidie ter compensatie van het gebrek aan loonwaarde.

Voor de uitvoering van de Participatiewet ontvangen gemeenten middelen via het gemeentefonds en het bijstandsbudget. De middelen in het gemeentefonds en het bijstandsbudget zijn vrij besteedbaar, in die zin dat er geen inhoudelijke verantwoording hoeft te worden afgelegd over de besteding. Gemeenten moeten wel voldoen aan hun wettelijke en financiële verplichtingen in het kader van de Participatiewet. Zo betalen zij jaarlijks een groot bedrag aan bijstandsuitkeringen, Wsw-salarissen en loonkostensubsidies.

2.7.3 De gemeenteraad

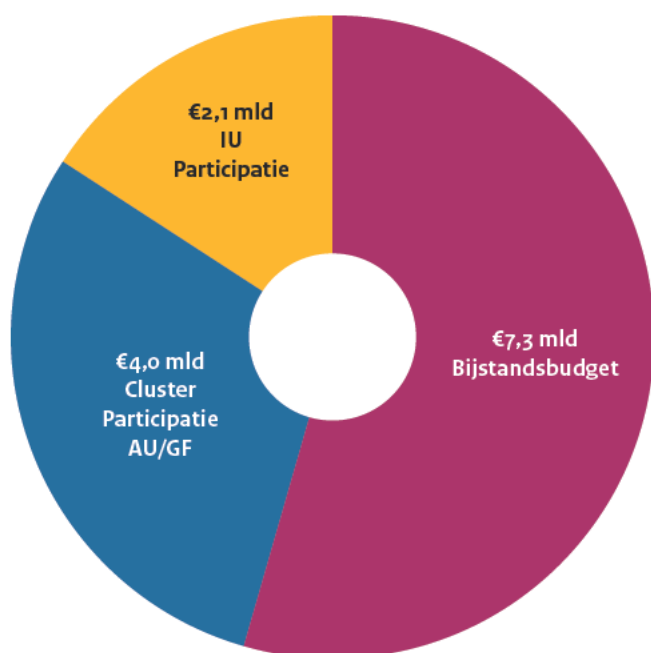
De gemeenteraad kan een sterke beleidsmatige invloed uitoefenen, onder meer door de lokale verordeningen die zij vaststelt. De gemeenteraad stelt de beleidskaders en verordeningen vast waarbinnen het college het beleid van de Participatiewet uitvoert. De raad houdt ook toezicht op het college en controleert of de genomen besluiten en middelen doelmatig, rechtmatig en volgens de vastgestelde kaders worden uitgevoerd. Rapportages, evaluaties en jaarverslagen spelen hierbij een centrale rol. Het college stelt jaarlijks een ontwerpbegroting op. Daarin zijn de verwachte baten en lasten van de Participatiewet verwerkt. De gemeenteraad stelt de gemeentebegroting jaarlijks vast.

2.8 Rijksmiddelen

Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld, zodat ze in staat worden gesteld om de Participatiewet uit te voeren en de kosten te financieren zoals hiervoor genoemd. De verschillende financieringskanalen staan in het volgende diagram. Ook staan de bedragen erbij, zoals berekend in 2024 bij de septembercirculaire 2024 en zoals bekend gemaakt door het ministerie van SZW op 1 oktober 2024. De middelen zijn vrij besteedbaar. Een substantieel deel wordt besteed aan verplichte uitgaven, zoals bijstandsuitkeringen en Wsw-loonkosten. Er hoeft geen inhoudelijke verantwoording over de bestedingen te worden afgelegd bij de

³ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 december 2024, houdende de wijziging van bedragen en vaststelling van percentages, bedragen en aantallen voor enkele wetten en regelingen voor 2025. Staatscourant 2024, 42068.

Rijksoverheid. Wel geven gemeenten in de SiSa-verantwoording op hoeveel ze hebben uitgegeven aan bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Ook staan de kostensoorten die we hiervoor bespraken in het diagram, zodat duidelijk is in welke financieringskanalen rekening wordt gehouden met de betreffende kosten. Eventueel incidentele middelen staan niet in het volgende diagram.



- | | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Bijstandsuitkeringen • Loonkostensubsidies | <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering • Re-integratie • Begeleiding regulier • Bijzondere bijstand | <ul style="list-style-type: none"> • WSW • Beschut werk |
|---|--|---|

Toelichting:

- **Budget voor de bijstand en loonkostensubsidies:** in dit budget ontvangen gemeenten middelen voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Er wordt ook wel gesproken over BUIG-budget of inkomensdeel. In 2024 is in het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies 7,3 mld euro beschikbaar.
- **Cluster Participatie AU/GF:** voor uitvoering, re-integratie, begeleiding en minimeleiden ontvangen gemeenten middelen in het zogenoemde cluster in de algemene uitkering in het gemeentefonds (zie bijlage wat hier onder wordt verstaan). In plaats van het cluster wordt ook wel gesproken van een fictief budget. Het bedrag in het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds is in 2024 volgens de stand septembercirculaire 2024, gelijk aan 4,0 mld euro.
- **IU Participatie:** voor de Wsw en voor Beschut werk ontvangen gemeenten middelen in de integratie-uitkering Participatie. Bij septembercirculaire 2024 is er in 2024 in totaal 2,1 mld euro beschikbaar in de integratie-uitkering Participatie.

3

Budget voor de bijstand en loonkostensubsidies

Gemeenten ontvangen een budget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Het budget staat op de begroting van het ministerie van SZW. Het ministerie van SZW betaalt het budget aan de gemeenten. We gaan na hoe het macrobudget wordt berekend en hoe het budget wordt verdeeld over de gemeenten.

3.1 Budgettering

Gemeenten krijgen elk jaar een budget voor het betalen van de bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies.⁴ Het budget wordt in oktober vastgesteld voor het lopende jaar en gemeenten worden dus niet vergoed op basis van de werkelijke bijstandsuitgaven voor dat jaar. Overschotten op het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies mogen gemeenten vrij besteden. Bij tekorten moeten gemeenten het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies zelf aanvullen vanuit de algemene middelen. De financieringssysteem zorgt ervoor dat gemeenten een financiële prikkel hebben om de bijstandsuitgaven te beheersen. Dit kan onder andere door zoveel mogelijk mensen naar werk te begeleiden.

De budgettering is in 2004 ingevoerd met de Wet werk en bijstand (WWB). Voor 2004 werden de bijstandsuitgaven grotendeels vergoed op basis van declaraties door de gemeenten. Tegelijk met de budgettering kregen gemeenten meer uitvoerings- en beleidsvrijheid⁵ en verantwoordelijkheid, wat hen in staat stelt om beter in te spelen op lokale omstandigheden en maatwerk te

leveren. Dit zou tot een effectievere en doelmatigere inzet van middelen moeten leiden.

Feitelijk bestaat het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies uit twee deelbudgetten: een budget voor de bijstandsuitkeringen en een budget voor de loonkostensubsidies. Voor beide deelbudgetten geldt dat er eerst een macrobudget wordt bepaald. Vervolgens wordt het gemeentelijk aandeel berekend. Het gemeentelijk budget is gelijk aan het macrobudget maal het gemeentelijk aandeel.

Hierna gaan we eerst in op de berekening van het macrobudget. We kijken hoe het macrobudget voor het budgetdeel van de uitkeringen wordt berekend en we gaan na hoe het macrobudget voor de loonkostensubsidies wordt bepaald. Vervolgens onderzoeken we hoe de berekening van het gemeentelijk aandeel tot stand komt. Ook daarvoor kijken we eerst naar de berekening van het aandeel in het budget voor de bijstandsuitkeringen. Vervolgens gaan we na hoe het gemeentelijk aandeel in het budget voor de loonkostensubsidies wordt berekend.

3.2 Macrobudget

Het macrobudget is gelijk aan het macrobudget voor de bijstandsuitkeringen plus het macrobudget voor de loonkostensubsidies. We bespreken eerst het macrobudget voor de uitkeringen. Daarna gaan we in op het macrobudget voor de loonkostensubsidies.

⁴ Andere benamingen die we tegenkomen zijn bijstandsbudget, het BUIG-budget en het inkomensdeel.

⁵ De beleidsvrijheid heeft betrekking op de re-integratie en de wijze waarop mensen worden begeleid als ze aan het werk zijn alsmede de uitvoering van de Participatiewet. De bijstandsuitkering en loonkostensubsidies zijn aan regels gebonden. Gemeenten zijn verplicht om personen met een positief advies beschut werk van het UWV, een beschutte werkplek aan te bieden zolang het aantal zoals neergelegd in een ministeriële regeling nog niet is bereikt

3.2.1 Uitkeringen

Het ministerie van SZW berekent het macrobudget voor het deel dat voor de uitkeringen is bedoeld door het verwachte aantal bijstandsuitkeringen te vermenigvuldigen met de verwachte gemiddelde bijstandsprijs. Als het ministerie van SZW verwacht dat er in het begrotingsjaar 355.000 uitkeringen worden verstrekt en dat de gemiddelde bijstandsprijs € 18.000 is, dan is het macrobudget voor dat jaar dus gelijk aan $355.000 \times € 18.000 = € 6.390$ miljoen.⁶

3.2.1.1 Volume

Voor de berekening van het verwachte aantal bijstandsuitkeringen wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB publiceert elk jaar het Centraal Economisch Plan (CEP) en de Macro Economische Verkenning (MEV). Daarin staat de verwachting van de omvang van de werkloze beroepsbevolking. De raming van het aantal bijstandsuitkeringen op landelijk niveau is gebaseerd op de werkloze beroepsbevolking. Als de werkloosheid daalt, dan gaat de raming van het aantal bijstandsuitkeringen ook omlaag. Als de werkloosheid toeneemt, dan gaat de raming omhoog.

Voor het verwachte aantal bijstandsuitkeringen in het komende jaar wordt eerst gekeken naar het gerealiseerde aantal bijstandsuitkeringen in het afgelopen jaar. Deze realisatiecijfers worden aangeleverd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het verschil tussen het gerealiseerde bijstandsvolume en het geraamde bijstandsvolume uit het definitieve macrobudget wordt meegenomen in de ramingen voor de daaropvolgende jaren.

Voorts wordt voor het verwachte aantal bijstandsuitkeringen op basis waarvan het macrobudget voor de bijstandsuitkeringen wordt bepaald, ook rekening gehouden met de effecten van rijksbeleid. Een voorbeeld hiervan is dat met de invoering van de Participatiewet de toegang tot de Wsw is afgesloten en de toegang tot de Wajong is ingeperkt. Daardoor is de verwachting dat elk jaar meer mensen een beroep zullen doen op bijstand, die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zouden zijn terecht gekomen.

3.2.1.2 Prijs

Voor de berekening van de verwachte gemiddelde bijstandsprijs wordt de gerealiseerde gemiddelde bijstandsprijs van het vorige jaar als uitgangspunt genomen. De gerealiseerde gemiddelde bijstandsprijs wordt berekend door de gerealiseerde bijstandsuitgaven (de realisatie wordt berekend aan de hand van de werkelijke uitgaven van gemeenten, die ze via SiSa opgeven bij de Rijksoverheid) te delen door het gerealiseerde bijstandsvolume (komt van het CBS). Verder wordt in de bijstandsprijs die wordt gebruikt voor de berekening van het macrobudget ook rekening gehouden met de effecten van rijksbeleid en de loon- en prijsontwikkeling (LPO).

⁶ Bron: Memorie van Toelichting bij de WWB (Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, nr. 3) en de brief van SZW aan de Tweede Kamer van 2 juli 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28 870, nr. 117).

3.2.1.3 Toelichting

Als het ministerie van SZW de budgetten voor de bijstand bekendmaakt, geeft het ministerie ook een toelichting op de wijze waarop het macrobudget is berekend. Deze toelichting is te vinden op de website van de Rijksoverheid.⁷

3.2.2 Loonkostensubsidies

Gemeenten kunnen op grond van de Participatiewet loonkostensubsidies verstrekken aan werkgevers die mensen in dienst hebben met beperkte loonwaarde. De loonkostensubsidie compenseert het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het wettelijk minimumloon. Gemeenten betalen de loonkostensubsidies vanuit het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies.

Het macrobudget voor het deel dat bestemd is voor de loonkostensubsidies is gelijk aan het gerealiseerde budget in het vorige jaar plus de verwachte landelijke toename van de uitgaven aan loonkostensubsidies. Het ministerie van SZW houdt elk jaar rekening met een groei van de uitgaven aan loonkostensubsidies. Deze groei hangt samen met de groei van de nieuwe doelgroep in het kader van de Participatiewet, door het afsluiten van de Wsw en het beperken van de toegang tot de Wajong.

3.3 De verdeling

De verdeelsystematiek voor het budgetdeel voor de uitkeringen is anders dan de verdeelsystematiek voor het budgetdeel voor de loonkostensubsidies. Eerst gaan we na hoe het budget voor de uitkeringen wordt verdeeld. Daarna kijken we hoe het budget voor de loonkostensubsidies wordt verdeeld.

3.3.1 Budgetdeel voor de uitkeringen

Het macrobudget voor de uitkeringen wordt verdeeld over de individuele gemeenten. Voor elke gemeente wordt het budgetaandeel berekend. De wijze van berekening is afhankelijk van de gemeenteomvang. Bij het bekendmaken van de budgetten wordt per gemeente ook de specificatie van de berekening van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies gepubliceerd. Dit is openbaar en staat op de website van de Rijksoverheid.⁸

3.3.1.1 Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners

Het gemeentelijk aandeel in het budget voor de bijstandsuitkeringen wordt berekend aan de hand van hoogwaardig econometrisch onderzoek. Er zijn verschillende objectieve factoren, zoals de leeftijd van de inwoners, de huishoudsamenstelling, of mensen in een huur- of koopwoning wonen, het opleidingsniveau en de regionale werkgelegenheid, die van invloed zijn op het budgetaandeel. Op deze manier wordt per gemeente het verwachte aantal huishoudens met een bijstandsuitkering en de gemiddelde hoogte van de bijstandsuitkering berekend. Er is een rekentool

⁷ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2024/10/01/voorlopige-bijstandsbudgetten-2025-en-definitieve-budgetten-2024-bekend> voor de toelichtingen bij het definitieve macrobudget van 2024 en het voorlopige macrobudget van 2025.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/documenten/publicaties/2024/10/01/budgetten-specificaties-en-toelichting>

beschikbaar die de verwachte aantallen en bijstandsuitgaven per gemeente vergelijkt met de realisaties.⁹ Dit is een tool die kan helpen bij het prioriteren van beleid.

3.3.1.2 Gemeenten met minder dan 15.000 inwoners

Het macrobudget wordt voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners volledig verdeeld op basis van de historische uitgaven. Het aandeel in de uitgaven in jaar t-2 is bepalend voor het budgetaandeel in jaar t. Het aandeel wordt wel nog gecorrigeerd voor de groei of krimp van het aantal huishoudens in een gemeente die sinds jaar t-2 heeft plaatsgevonden.

Voor gemeenten met minder dan 15.000 inwoners wordt gebruik gemaakt van het historisch aandeel, omdat het objectieve verdeelmodel minder goed verdeeld voor kleinere gemeenten. In kleine gemeenten kunnen individuele gevallen van bijstand een relatief grote invloed hebben op het totale budget, waardoor het moeilijker is om een betrouwbare voorspelling te maken op basis van objectieve factoren.

3.3.1.3 Gemeenten met tussen de 15.000 en 40.000 inwoners

Het budget voor de gemeenten met tussen de 15.000 en 40.000 inwoners wordt voor een deel verdeeld op basis van het historisch aandeel en deels op basis van objectieve factoren. Het objectief aandeel wordt groter naarmate het aantal inwoners dichterbij de 40.000 komt. Naarmate het aantal inwoners groter is, leidt het objectief verdeelmodel namelijk tot betrouwbaardere uitkomsten.

3.3.2 Budgetdeel voor de loonkostensubsidies

Het gemeentelijk aandeel in het budgetdeel voor de loonkostensubsidie wordt sinds 2022 historisch bepaald. Het gemeentelijk aandeel in enig jaar is gelijk aan de uitgaven aan loonkostensubsidies in het vorige jaar gedeeld door de macro-uitgaven in het vorige jaar.

Rekening houdend met de jaarlijkse groei van het macrobudget, krijgen de gemeenten de facto de uitgaven aan loonkostensubsidies met één jaar vertraging volledig gecompenseerd. Stel dat een gemeente in jaar 1 meer besteedt aan loonkostensubsidies dan via het budget beschikbaar, dan krijgt de gemeente in jaar 2 een bedrag dat de uitgaven in jaar 1 meer dan compenseert. Dat komt doordat het macrobudget in jaar 2 hoger is dan de werkelijke macro-uitgaven in jaar 1.

3.4 Vangnet

De vangnetuitkering is een financiële regeling voor gemeenten die te maken hebben met grote tekorten op hun budget voor de bijstand en loonkostensubsidies. Gemeenten kunnen een beroep doen op deze regeling als hun tekort groter is dan 7,5% van het budget. De vangnetuitkering vergoedt onder voorwaarden, de helft van het tekort tussen 7,5% en 12,5%, en alles boven de 12,5%.¹⁰

⁹ Zie <https://atlasresearch.shinyapps.io/rekentool-bijstandsverdeelmodel/> voor de rekentool voor 2025.

¹⁰ Voor meer informatie, zie: www.toetsingscommissievp.nl.

3.5 Publicatiedata

Er zijn voor de budgetten voor de bijstand en loonkostensubsidies drie relevante publicatiedata:

- Uiterlijk 1 oktober krijgen gemeenten te horen wat het voorlopig budget is voor het komende begrotingsjaar. Hiervoor ontvangen gemeenten een beschikking. Op de website van de Rijksoverheid staat een toelichting op de berekening van het macrobudget en een specificatie van de berekening van het gemeentelijk budget.
- In mei wordt het nader voorlopig budget bepaald aan de hand van de actuele raming van het macrobudget. Ook het nader voorlopig budget wordt gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid.
- Uiterlijk 1 oktober van het lopende begrotingsjaar wordt het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies definitief vastgesteld. De verdeling van het budget wordt niet aangepast en is dus gelijk aan de verdeling bij het voorlopig budget. De verdeling van het budget voor de loonkostensubsidies wordt wel geactualiseerd en gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven in het vorige jaar. Het macrobudget wordt geactualiseerd op basis van de nieuwe inzichten in de conjuncturele ontwikkeling, effecten van gewijzigd rijksbeleid en de loon- en prijsbijstelling. Gemeenten ontvangen een beschikking met het definitieve budget. Op de website van het ministerie van SZW staat een toelichting op de actualisatie van het macrobudget en een specificatie van de berekening van de definitieve gemeentelijke budgetten.

3.6 Doorwerking van gemeentelijk beleid

De financiering van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies is erop gericht dat gemeenten financieel worden gestimuleerd om een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid te realiseren. In verband daarmee is de hoogte van het (objectief verdeelde) budget voor de bijstand en loonkostensubsidies niet beïnvloedbaar door gemeenten. Doel is dat gemeenten maatregelen nemen, zodat de bijstandsuitgaven niet onnodig hoog zijn. Met andere woorden, door te sturen op zo laag mogelijke bijstandsuitgaven, zodat het saldo – gegeven het niet-beïnvloedbare budget voor de bijstand en loonkostensubsidies – zo gunstig mogelijk is, genereren gemeenten financieel voordeel voor de gemeentebegroting.

Voor kleine(re) gemeenten werkt het anders. Voor het deel dat het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies historisch wordt verdeeld, geldt dat een eventuele besparing op de bijstandsuitgaven, met een vertraging van twee jaar doorwerkt in de hoogte van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies (en vice versa).

Hierna laten we voor verschillende situaties zien wat het effect is op de gemeentefinanciën. We maken onderscheid tussen grote (>40.000) en kleine (<15.000) gemeenten. Voor middelgrote gemeenten geldt een mix van het effect, afhankelijk van de

gemeenteomvang. Bij het presenteren van het effect veronderstellen we dat verder alles gelijk blijft. Andere gemeenten blijven hetzelfde doen als ze voorheen deden. Daar verandert dus niets.

3.6.1 Er stroomt één persoon uit de uitkering

Er stroomt één persoon uit de uitkering, waardoor de daling van de bijstandsuitgaven gelijk is aan de hoogte van de uitkering. We gaan ervan uit dat de bijstandsuitgaven met 18.000 euro omlaag gaan¹¹. Dat geldt zowel voor de grote als de kleine gemeenten. De vraag is wat het effect is op het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies en daarmee op het saldo op het budget.

3.6.1.1 Grote gemeente (meer dan 40.000 inwoners)

Voor de grote gemeente verandert het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies in principe niet. De gemeente bespaart 18.000 euro. Daardoor is – zolang de kandidaat niet terugstroomt in de bijstand – sprake van een structureel verbeterd bijstandssaldo van 18.000 euro per jaar¹². Dat is een voordeel voor de gemeentebegroting.

3.6.1.2 Kleine gemeente (minder dan 15.000 inwoners)

Voor de kleine gemeente geldt dat het aandeel in de bijstandsuitgaven omlaag gaat, waardoor het budget met een vertraging van twee jaar ook omlaag gaat met 18.000 euro. De kleine gemeente bespaart in jaar 1 en jaar 2 18.000 euro¹³. Maar, door de verlaging van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies, is de besparing vanaf jaar 3 verdwenen. Structureel is er dus geen verbetering van de gemeentebegroting.

3.6.1.3 Middelgrote gemeente (we gaan uit van 30.000 inwoners)

Voor deze middelgrote gemeente (met 30.000 inwoners) geldt dat het bijstandsbudget voor 40%¹⁴ gefinancierd wordt op basis van

het historisch aandeel in de bijstandsuitgaven en voor 60% op basis van het objectief verdeelmodel. De middelgrote gemeente bespaart in jaar 1 en jaar 2 18.000 euro. Maar, doordat de lagere uitgaven via het historisch aandeel, met een vertraging van twee jaar voor 40% doorwerken in het bijstandsbudget, gaat het bijstandsbudget vanaf jaar 3 met 7.200 euro omlaag. Structureel is dus sprake van een verbeterd bijstandssaldo van 10.800 euro per jaar (18.000 minus 7.200). Dat is een voordeel voor de gemeentebegroting.

3.6.2 Vanuit de uitkering aan de slag met loonkostensubsidie

Er gaat één persoon vanuit de uitkering aan de slag met een loonkostensubsidie. Daardoor gaan de bijstandsuitgaven omlaag met de bespaarde uitkering en de uitgaven aan loonkostensubsidies gaan omhoog. We gaan uit van een bijstandsuitkering van 18.000 euro per jaar en een loonkostensubsidie van 10.000 euro per jaar.

3.6.2.1 Grote gemeente (meer dan 40.000 inwoners)

Als iemand volledig aan het werk gaat met een loonkosten-subsidie, wordt hij of zij niet meer meegenomen bij de berekening van het gemeentelijk aandeel van het bijstandsbudget. Zijn bijstandskans wordt op o gesteld. Daardoor vindt er ook doorwerking plaats in de verdeling van het budget. Het verschilt per persoon (afhankelijk van de voor hem geldende huishoudenkenmerken) wat het financiële effect daarvan is. Het is onbekend en niet doenlijk om na te gaan wat het precieze effect is per bijstandsgerechtigde. Berenschot (Bijstandsbudget 2022, Berenschot in opdracht van de gemeente 's Hertogenbosch, 2022) berekende eerder dat het budget gemiddeld met 1/3^e maal de bespaarde uitkering omlaag gaat als betrokkene aan de slag gaat met een loonkostensubsidie. Dat betekent dat het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies (met een vertraging van twee jaar) daalt met 6.000 euro per jaar (1/3^e maal 18.000 euro).

De gemeente betaalt meer aan loonkostensubsidies. De uitgaven aan loonkostensubsidies gaan met 10.000 euro omhoog. Dat leidt tot een hoger budget voor de bijstand en loonkostensubsidies van 10.000 euro, één jaar na de betaling van de betreffende loonkostensubsidie. Met andere woorden, de uitgaven aan loonkostensubsidies worden met een vertraging van één jaar, volledig gecompenseerd.

In totaal is het effect op de gemeentebegroting positief: een bespaarde uitkering van 18.000 euro en een lager budget van 6.000 euro zorgen voor een besparing van 12.000 euro. De betaalde loonkostensubsidie wordt – met één jaar vertraging – namelijk volledig gecompenseerd door een hoger budget voor de bijstand en loonkostensubsidies.

3.6.2.2 Kleine gemeente (minder dan 15.000 inwoners)

Voor een kleine gemeente geldt dat de uitgaven ten laste van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies volledig doorwerken in het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies. Mutaties worden met een vertraging gecompenseerd. Voor de

¹¹ We illustreren het financieel effect als iemand met een uitkeringslast van 18.000 euro per jaar, uit de uitkering gaat. Er zou bijvoorbeeld ook gerekend kunnen worden met de gemiddelde prijs van de uitkering van 18.700 euro (Toelichting voorlopig macrobudget 2025, ministerie van SZW, 2024), met de bijstandsnorm voor alleenstaanden van 17.500 euro per jaar of met de bijstandsnorm van gehuwden van 25.000 euro.

¹² Strikt genomen is er wel een (kleine) doorwerking in het bijstandsbudget. Dat komt doordat een verlaging van de bijstandsuitgaven leidt tot een verlaging van het macrobudget met 18.000 euro. De doorwerking voor een individuele gemeente is 18.000 euro maal het gemeentelijk aandeel in het budget. Voor de meeste gemeenten is het aandeel betrekkelijk laag. Maar voor bijvoorbeeld Rotterdam en Amsterdam is het aandeel circa 10%. Dat betekent dat bij een verlaging van de bijstandsuitgaven met 18.000 euro, Amsterdam en Rotterdam (met een jaar vertraging) 1.800 euro minder bijstandsbudget ontvangen (10% maal 18.000).

¹³ Voor de overzichtelijkheid gaan we ervan uit dat in jaar 1 de volledige uitkering wordt bespaard. In de praktijk – als hij/zij later dan 1 januari van het eerste jaar uitstroomt – zal slechts een deel van de uitkering bespaard worden.

¹⁴ 40.000 (minimaal aantal inwoners vanaf waar het budget volledig objectief wordt verdeeld) minus 30.000 (aantal inwoners) gedeeld door 40.000 (minimaal aantal inwoners vanaf waar het budget volledig objectief wordt verdeeld) minus 15.000 (aantal inwoners tot aan waar het bijstandsbudget verdeeld wordt op basis van het historisch aandeel) = 10.000 gedeeld door 25.000 = 40%

bijstandsuitkering geldt een vertraagde doorwerking van 2 jaar. Voor de loonkostensubsidie geldt een vertraagde doorwerking van 1 jaar. Bij een gelijkblijvend macrobudget zijn het budget en de uitgaven dus structureel aan elkaar gelijk. Dat betekent dat voor twee jaar sprake is van een bespaarde uitkering.

3.6.2.3 Middelgrote gemeente (we gaan uit van 30.000 inwoners)

Voor de middelgrote gemeente lieten we een verbeterd bijstandssaldo van 10.800 euro per jaar zien als het bijstandsvolume structureel met één omlaag gaat. Als hij of zij aan het werk gaat met een loonkostensubsidie, wordt de loonkostensubsidie volledig gecompenseerd. Dat leidt in dat opzicht per saldo niet tot extra kosten. Maar, het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies gaat voor wat betreft het objectief deel met $\frac{1}{3}$ ^e van de bespaarde uitkering omlaag. Met andere woorden het financieel beeld verbetert voor deze gemeente met 4.800 euro per jaar (10.800 minus $\frac{1}{3}$ ^e maal 18.000). Ook hier geldt – evenals bij de kleine gemeente – dat twee jaar lang sprake is van een volledig bespaarde uitkering en dat de loonkostensubsidie met een vertraging van één jaar wordt gecompenseerd.

3.6.3 Vanuit de loonkostensubsidie regulier aan de slag

De medewerker gaat aan de slag in een baan waar zijn loonwaarde hoger of gelijk is aan 100% van het wettelijk minimumloon. Dat betekent dat er geen loonkostensubsidie van 10.000 euro meer wordt betaald. De uitgaven van de gemeente gaan omlaag met 10.000 euro.

3.6.3.1 Grote gemeente (meer dan 40.000 inwoners)

Doordat voor betrokkene geen loonkostensubsidie meer betaald wordt, bespaart de gemeente de betaalde loonkostensubsidie. Anderzijds gaat het budget voor loonkostensubsidie met een jaar vertraging omlaag (loonkostensubsidie-budget is op basis van realisatie jaar $t-1$). Per saldo is er voor de gemeente geen effect.

Echter, omdat betrokkene geen loonkostensubsidie meer ontvangt, gaat hij of zij wel weer meetellen voor het berekenen van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies. Zijn bijstandskans wordt weer opgenomen in het verdeelmodel. Het gevolg is dat het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies gemiddeld met $\frac{1}{3}$ ^e van een bijstandsuitkering stijgt: 6.000 euro per jaar (Bijstandsbudget 2022, Berenschot in opdracht van de gemeente 's Hertogenbosch, 2022). Zolang de betrokkene aan het werk blijft, verbetert het gemeentelijk financieel beeld, ten opzichte van de situatie waar hij/zij aan het werk was met een loonkostensubsidie van 10.000, met 6.000 euro per jaar.

3.6.3.2 Kleine gemeente (minder dan 15.000 inwoners)

De betalingen aan loonkostensubsidies gaan met 10.000 euro omlaag. Daar staat tegenover dat het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies met een vertraging van 1 jaar omlaag gaat. Het financieel beeld voor de gemeente verandert op dit punt niet.

3.6.3.3 Middelgrote gemeente (we gaan uit van 30.000 inwoners)

Voor de middelgrote gemeente is sprake het financieel voordeel van de gemeente waarvan het bijstandsbudget volledig objectief wordt verdeeld (6.000 euro) maal het percentage waarmee het budget objectief wordt verdeeld (60%). Het totale structurele voordeel is voor een middelgrote gemeente met 30.000 inwoners gelijk aan 6.000 maal 60% = 3.600 euro structureel.

3.6.4 Een nutter gaat aan de slag met loonkostensubsidie

Er gaat één persoon zonder uitkering (nutter) aan de slag met een loonkostensubsidie¹⁵. Daardoor gaan de uitgaven aan loonkostensubsidies omhoog. We gaan uit van een loonkostensubsidie van 10.000 euro per jaar.

De gemeente betaalt een hoger bedrag aan loonkostensubsidies. De uitgaven aan loonkostensubsidies gaan met 10.000 euro omhoog. Dit leidt tot een hoger LKS-budget van 10.000 euro, één jaar na de betaling van de betreffende loonkostensubsidie. Met andere woorden, de uitgaven aan loonkostensubsidies worden met een vertraging van 1 jaar, volledig gecompenseerd¹⁶. Het structurele financieel beeld voor de gemeente verandert per saldo niet, voor wat betreft het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies. Het effect is voor alle gemeenten gelijk, omdat het budget voor de loonkostensubsidies historisch wordt verdeeld op basis van het uitgavenaandeel in jaar $t-1$ ¹⁷.

3.6.5 Stel, je doet niets

We gaan er nu van uit dat je als gemeente niets doet. We veronderstellen dat de andere gemeenten wel hard werken aan een lagere bijstandsafhankelijkheid. In dat geval zullen de besparingen die de andere gemeenten realiseren, leiden tot een lager macrobudget (de totale taart wordt kleiner). Het gevolg is dat jouw uitgaven op hetzelfde niveau blijven, terwijl het budget (doordat de andere gemeenten hun uitgaven omlaag hebben gebracht) omlaag gaat en dat jouw saldo op het BUIG-budget verslechtert. Dit effect is onafhankelijk van de gemeentemvang en geldt dus voor alle individuele gemeenten. Met andere woorden, je moet voor wat betreft het beheersen van de bijstandsuitgaven tenminste even goed presteren als gemiddeld alle andere gemeenten in Nederland.

3.6.6 Vangnet

De doorwerking van veranderingen in de bijstandsuitgaven is van toepassing op gemeenten die geen beroep doen op het vangnet. Gemeenten die een beroep doen op het vangnet, ontvangen een bijdrage die betaald wordt uit het macrobudget van jaar $t+2$. Voor

¹⁵ We gaan ervan uit dat betrokkene als nutter niet werd meegerekend voor de bijstandskans.

¹⁶ We gaan ervan uit dat de bijstandskans in het geval van een nutter niet vervalt. De bijstandskans wordt op huishoudniveau berekend. Als een nutter vanuit een huishouden aan het werk gaat dat inkomen ontvangt (bijvoorbeeld de ouders of een partner),

¹⁷ We gaan ervan uit dat er geen effect is op het budget voor de uitkeringen.

de bijstandsuitgaven in enig jaar hebben gemeenten een bedrag beschikbaar dat gelijk is aan het macrobudget minus het bedrag dat besteed wordt voor het vangnet. Het vangnet draait daarom om solidariteit tussen gemeenten die een vangnetuitkering krijgen en gemeenten die geen vangnetuitkering krijgen.

3.6.7 Conclusie

De algemene conclusie is dat een verlaging van de uitgaven van grote gemeenten ten laste van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies niet of beperkt doorwerkt in het budget en dat een verlaging van de uitgaven voor een kleine gemeente volledig doorwerkt in een lager budget. Voor middelgrote gemeenten geldt dat de mate van doorwerking afhankelijk is van de precieze gemeenteomvang en in hoeverre zij dus gefinancierd worden op basis van het objectief verdeelmodel. Het loont financieel dus voor gemeenten in het objectieve model om o.a. door inzet van loonkostensubsidie de kosten te verlagen. Voor kleinere gemeenten geldt dat ze tenminste de landelijke ontwikkeling moeten volgen voor wat betreft de inzet van loonkostensubsidies en de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid om financiële tekorten te voorkomen.

3.7 Handelingsperspectief

3.7.1 Vliegwiël

Besparingen op het bijstandsbudget zijn vrij besteedbaar en kunnen door gemeenten naar eigen inzicht worden ingezet. Tekorten op het bijstandsbudget moeten gemeenten vanuit de eigen, algemene middelen aanvullen. Gemeenten hebben in financieel opzicht belang bij een zo gunstig mogelijk saldo. Dat betekent dat zoveel mogelijk mensen in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en niet afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Overwogen kan worden om eventuele besparingen op het bijstandsbudget (weer) in te zetten in het kader van de Participatiewet. Op die manier kan een soort vliegwiël in gang worden gezet, waarbij de besparingen die de uitvoeringsorganisatie door goed beleid en uitvoering realiseert worden ingezet om (nog) meer mensen aan het werk te helpen, waardoor de besparingen op het bijstandsbudget verder kunnen toenemen. Zet de volgende stappen om dit te realiseren: (1) ga na of sprake is van een besparing op het bijstandsbudget, (2) neem de besparing op in de begroting en (3) voer de extra maatregelen uit.

Hierbij merken we op dat er ook een negatieve spiraal kan ontstaan. Sommige gemeenten die te maken hebben met een negatief saldo op het bijstandsbudget kiezen ervoor om te bezuinigen op beleid en uitvoering. Het gevolg daarvan kan zijn dat meer mensen dan nodig een bijstandsuitkering ontvangen, waardoor het saldo op het bijstandsbudget verslechtert. Als de prestaties achterblijven bij de landelijke ontwikkelingen, wordt door de werking van de financieringssystematiek ook het bijstandsbudget negatief beïnvloed. Met het oog op de financiering van het bijstandsbudget moeten gemeenten ervoor zorgen dat ze voor wat betreft de ontwikkeling van de bijstandsafhankelijkheid tenminste even goed scoren als het landelijk gemiddelde

en als ze hun saldo willen verbeteren, moeten ze beter scoren dan het landelijk gemiddelde, uitgaand van niet veranderende objectieve factoren.

3.7.2 Prestatie-indicator: saldo op het bijstandsbudget

De bijstand is gebudgetteerd om gemeenten financieel te stimuleren om de zelfredzaamheid en (arbeids-) participatie van inwoners zoveel mogelijk te bevorderen en slechts dan een uitkering te verstrekken als het echt nodig is. Het uitgangspunt is dat het budget toereikend is om de bijstandsuitkeringen te betalen. Dat betekent dat saldo op het bijstandsbudget gezien kan worden als prestatie-indicator. Bij een positief saldo presteert de gemeente voor wat betreft bijstandsafhankelijkheid, beter dan gemiddeld en bij een negatief saldo presteert de gemeente onder gemiddeld. Met het oog hierop kunnen gemeenten het saldo op het bijstandsgebruik hanteren als een belangrijke prestatie-indicator. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat het verdeelmodel voor de bijstand niet perfect verdeelt. Dat betekent dat er gemeenten zijn met onterechte tekorten en onterechte besparingen. Hier moet rekening mee worden gehouden bij de beoordeling van het saldo op het bijstandsbudget. Zet de volgende stappen: (1) breng de hoogte van het bijstandsbudget in beeld. Deze is te vinden op de website van het ministerie van SZW, (2) breng de bijstandsuitgaven in beeld. De gerealiseerde uitgaven staan per gemeente op de website van het ministerie van SZW. De gerealiseerde uitgaven in het lopende jaar, komen uit de administratie van de uitvoeringsorganisatie. Voor de begroting maak je een eigen raming (voor de raming van het aantal bijstandsuitkeringen, kun je gebruik maken van de gegevens in het gemeentefonds (zie hierna) en (3) confronteer budget met uitgaven en presenteer die in de begroting, bestuursrapportages en het jaarverslag.

3.7.3 Prestatie-indicator: verandering saldo bijstandsbudget

In het verlengde hiervan kunnen meerjarige veranderingen ook worden gezien als prestatie-indicator: beleid en uitvoering worden steeds beter, naarmate het saldo op het bijstandsbudget verbetert. Voor wat betreft de te zetten stappen, kun je dezelfde stappen zetten als hiervoor. Als je kijkt naar de verandering van het saldo, dan moet je meerjarig budget en uitgaven in beeld brengen. Hier geldt hetzelfde aandachtspunt als hiervoor: de berekende budgetten zijn niet altijd perfect. Maar, ook de verschillen tussen de budgetten van jaar tot jaar zijn soms moeilijk verklaarbaar. Dat leidt ertoe dat een verandering van het saldo soms ook moeilijk begrepen kan worden. Desondanks kunnen gemeenten ervoor kiezen om deze saldi in beeld te brengen.

3.7.4 Beleidsontwikkeling: financieel effect maatregelen in beeld

Hiervoor lieten we zien dat bepaalde maatregelen – zoals meer re-integratie en meer inzet van loonkostensubsidies – die kunnen leiden tot minder bijstandsuitkeringen, leiden tot een financieel voordeel voor de gemeente. Gemeenten kunnen het financieel belang van maatregelen gericht op re-integratie aantonen door het effect op het saldo van het bijstandsbudget in beeld te brengen. Bij de beleidsontwikkeling kunnen de financiële effecten op deze manier in beeld worden gebracht. Mogelijke stappen: (1) bereken de gemiddelde hoogte van de uitkering, (2) breng bij het maken van beleid de effecten voor het bijstandsvolume en de bijstandsuitgaven in beeld, (3) bereken de effecten voor het bijstandsbudget en (4) bereken het totaaleffect voor het saldo op het bijstandsbudget.



4

Cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds

Gemeenten ontvangen middelen in de algemene uitkering in het gemeentefonds, waarmee ze in staat worden gesteld om de Participatiewet uit te voeren en om het re-integratie- en minimabeleid te financieren. De middelen zijn ondergebracht in het zogenoemde cluster Participatie.

4.1 Inleiding

De algemene uitkering is het grootste deel van het gemeentefonds. Het is een bedrag dat gemeenten jaarlijks ontvangen van de Rijksoverheid, zonder dat het direct is gekoppeld aan specifieke taken of doelen. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze deze algemene uitkering besteden. Dat geeft veel vrijheid om lokaal beleid te voeren en in te spelen op de specifieke behoeften van hun inwoners.

Gemeenten hebben met de Participatiewet een grote mate van beleidsvrijheid. De Participatiewet was een van de decentralisaties in 2015, naast de WMO en de Jeugdwet. Het doel was dat gemeenten beter in staat zijn om maatwerk te leveren en sneller in kunnen spelen op de behoeften van hun inwoners, waardoor doelmatiger en effectiever beleid mogelijk was.

Met het oog op de beleidsvrijheid zijn in het kader van de Participatiewet de middelen voor uitvoering, re-integratie, begeleiding en minimabeleid ondergebracht in het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. In de bijlage hebben we een nadere specificatie van de verschillende kostensoorten opgenomen. Deze kosten zijn inclusief de taakgerelateerde overheadkosten. De algemene uitkering in 2024 is 38,8 mld euro. Het cluster Participatie in de algemene uitkering bedraagt in 2024 4,0 mld euro.

Een belangrijk principe van het gemeentefonds is dat het kostengeoriënteerd is. Dat betekent dat het gemeentefonds ernaar streeft om de middelen te verdelen op basis van de

geschatte kosten die gemeenten maken voor het uitvoeren van hun taken. Hierdoor zou iedere gemeenten een gelijk voorzieningenniveau moeten kunnen creëren, bij een gelijke belastingdruk. De clusters spelen een belangrijke rol bij het systematisch volgen van de gemeentelijke kostenstructuur. Door periodiek de uitgaven per cluster te analyseren, kan worden vastgesteld of de verdeling van middelen nog steeds recht doet aan de werkelijke kosten die gemeenten maken.

4.2 Berekening omvang cluster

Voor elke gemeente kan worden berekend hoeveel geld er in de clusters zit. De bedragen per cluster worden berekend aan de hand van de volgende formule.



Om dit te illustreren berekenen we voor een willekeurige gemeente hoeveel geld er beschikbaar is in het cluster Participatie. We gaan uit van de bedragen in de septembercirculaire 2024, voor het jaar 2024. Verderop lichten we bovenstaande termen nader toe.

Maatstaf	Aantal eenheden	Basisbedrag per eenheid	Basisbedrag	Bedrag per eenheid incl UF	Bedrag incl UF
Bijstandsontvangers	983	€ 5.180	€ 5.089.875	€ 7.355	€ 7.227.622
Doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep	363	€ 1.048	€ 380.334	€ 1.488	€ 540.075
Huishoudens met een laag inkomen met drempel	5441	€ 356	€ 1.936.597	€ 505	€ 2.749.968
Loonkostensubsidie	93	€ 5.180	€ 481.708	€ 7.355	€ 684.025
Totaal			€ 7.888.514		€ 11.201.690

Voor elke gemeente kan deze berekening worden gemaakt. De gegevens worden gepubliceerd bij de meicirculaire en de septembercirculaire van het gemeentefonds en staan in een spreadsheetprogramma op de website van het ministerie van BZK.

Hierna geven we een toelichting op de verschillende onderdelen in de tabel.

In opdracht van Cedris en Divosa heeft Berenschot een rekentool ontwikkeld waarin het bedrag in het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds wordt toegerekend aan uitvoering, re-integratie, begeleiding en minimabeleid. Aan de hand van deze tool kunnen gemeenten berekenen wat er fictief voor deze onderdelen jaarlijks aan middelen beschikbaar is.¹⁸ In de handreiking laten we de budgetten zien die kunnen worden berekend aan de hand van de informatie die door het ministerie van BZK wordt verstrekt.

4.3 Maatstaven

Voor de berekening van de omvang van het cluster Participatie zijn de volgende maatstaven relevant.

- **Bijstandsontvangers:** De maatstaf bijstandsontvangers is het driejarig gemiddelde van het aantal huishoudens in de bijstand, over de drie meest recente jaren. De uitkering wordt ontvangen op grond van de Participatiewet (P-wet), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) of het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). De berekende aantallen komen van het CBS. Het CBS ontleend de data aan de

administraties van de gemeentelijke sociale diensten of uit administraties waarvan gemeenten een deel van hun cliënten hebben uitbesteed. In de tabel zien we dat het aantal bijstandsontvangers in dit voorbeeld gelijk is aan 983.

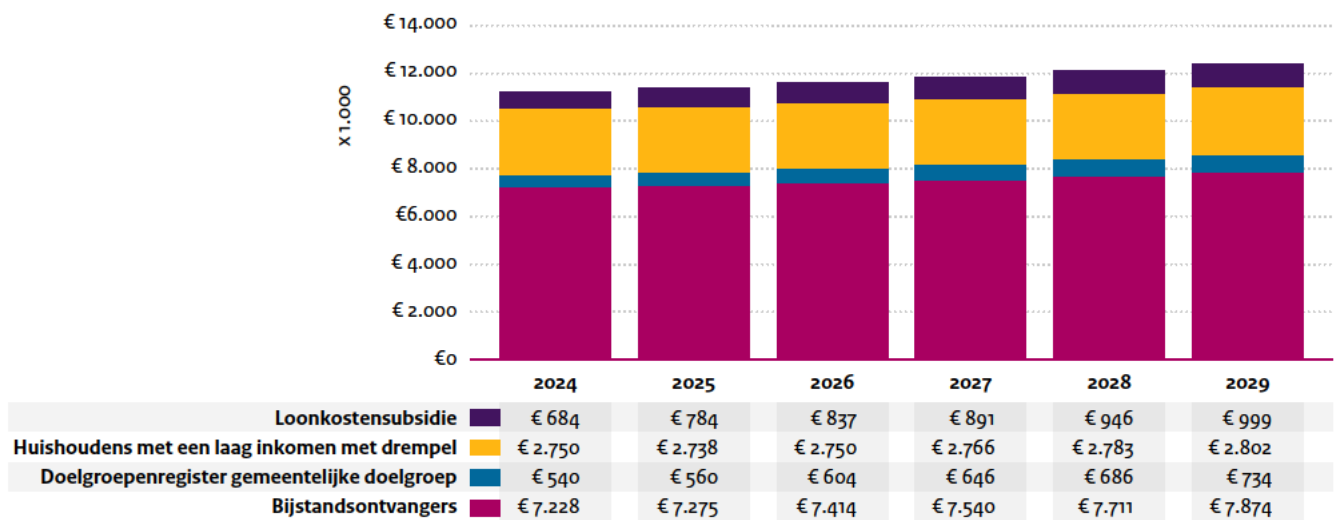
- **Doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep:** In het doelgroepenregister zijn personen opgenomen die onder de zogenoemde 'banenafspraken' vallen: een afspraak tussen het kabinet en de werkgevers- en werknemersorganisaties om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. In deze maatstaf wordt het aantal inwoners geteld die in het doelgroepenregister zijn opgenomen en waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt. De aantallen ontleent het CBS aan het doelgroepenregister, dat wordt beheerd door het UWV. In de tabel zien we dat het aantal inschrijvingen in het doelgroepenregister van de gemeentelijke doelgroep gelijk is aan 363.
- **Huishoudens met een laag inkomen met drempel:** Het aantal particuliere huishoudens (exclusief studenthuishoudens) met een laag inkomen, boven de drempelwaarde van 10% van het aantal woonruimten van hetzelfde jaar¹⁹. De aantallen komen van de integrale inkomens- en vermogensstatistiek van het CBS, gekoppeld aan demografische gegevens over huishoudenssamenstelling en aan registraties bij DUO. In de tabel hiervoor zien we dat het aantal huishoudens met een laag inkomen met drempel gelijk is aan 5.441.

- **Loonkostensubsidie:** Het aantal inwoners met een loonkostensubsidie die op grond van de Participatiewet wordt verstrekt.²⁰ Er wordt een correctie doorgevoerd op personen die zowel geregistreerd staan als bijstandsontvanger als ontvanger van een loonkostensubsidie. Deze situatie kan zich voordoen wanneer de loonkostensubsidie wordt aangevuld met een

¹⁸ Zie: <https://www.berenschot.nl/nieuws/nieuwe-versie-rekentool-septembercirculaire-2024>

¹⁹ Deze methode zorgt ervoor dat gemeenten met relatief veel huishoudens met een laag inkomen extra middelen ontvangen, terwijl gemeenten met minder huishoudens met een laag inkomen minder middelen ontvangen.

²⁰ In het algemeen wordt ook een loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet verstrekt voor medewerkers op een beschutte werkplek. Medewerkers op een beschutte werkplek tellen in het cluster Participatie dus mee in het totaal aantal personen met een loonkostensubsidie.



bijstandsuitkering. Bij personen waar deze dubbeling zich voordoet wordt de persoon enkel toegerekend aan de verdeelmaatstaf bijstandsontvangers. De aantallen worden ontleend aan de re-integratiestatistiek van het CBS, waarvoor gemeenten de gegevens aanleveren. In de tabel zien we dat het aantal loonkostensubsidies (voor mensen die daarnaast niet een aanvullende bijstandsuitkering ontvangen) in dit voorbeeld gelijk is aan 93.

4.4 Basisbedragen

De basisbedragen in het gemeentefonds zijn de bedragen die per eenheid van een maatstaf worden vastgesteld. Deze basisbedragen vormen de kern van de berekening van de algemene uitkering aan gemeenten. De basisbedragen per eenheid komen periodiek tot stand door de gemiddelde kosten van de gemeentelijke taken te berekenen waarmee in het cluster rekening wordt gehouden. Voor het cluster Participatie zijn de basisbedragen vastgesteld bij de herijking van het gemeentefonds in 2023. Deze worden tussentijds aangepast indien taken aan een cluster worden toegevoegd of juist worden weggehaald.

De basisbedragen per maatstaf worden berekend door de basisbedragen per eenheid te vermenigvuldigen met het aantal eenheden. Het basisbedrag in het cluster Participatie wordt berekend door de basisbedragen per maatstaf bij elkaar op te tellen.

Het valt op dat de basisbedragen en de bedragen inclusief uitkeringsfactor per eenheid voor bijstandsontvangers en voor loonkostensubsidies aan elkaar gelijk zijn. Dat is om ervoor te zorgen dat het verschil in budget geen verstoringe werking heeft op de besluitvorming om mensen vanuit de uitkering aan het werk te helpen met een loonkostensubsidie. Als een gemeente iemand vanuit de bijstandsuitkering aan het werk krijgt met een loonkostensubsidie, gaat eerst het gemeentefonds met 7.355 euro omlaag omdat er een bijstandsgerechtigde minder is. Vervolgens gaat het gemeentefonds met 7.355 euro omhoog omdat er iemand bijkomt

voor wie een loonkostensubsidie wordt verstrekt, die begeleiding nodig heeft en waarvoor uitvoeringskosten worden gemaakt.

4.5 Bedragen inclusief uitkeringsfactor

De uitkeringsfactor wordt gebruikt om de totale omvang van de basisbedragen aan te passen aan de beschikbare middelen in het gemeentefonds. Het totaal beschikbare bedrag in het gemeentefonds wordt bepaald aan de hand van de normering van het gemeentefonds. Dat houdt in dat het gemeentefonds meerjarig de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product volgt. De indexatie is gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. De volumeontwikkeling van de fondsen is gebaseerd op een 8-jaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp. De indexatie voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar.

In plaats van telkens alle basisbedragen te moeten ophogen en bijstellen hanteert het ministerie van BZK een uitkeringsfactor om de totale omvang van het gemeentefonds uit te kunnen keren. De uitkeringsfactor in 2024 is gelijk aan 1,42. Dat betekent dat het totale bedrag dat in het gemeentefonds beschikbaar is, een factor 1,42 groter is dan het totale basisbedrag in de algemene uitkering in het gemeentefonds.

Door de basisbedragen te vermenigvuldigen met de uitkeringsfactor, kunnen we per maatstaf zien met hoeveel euro het cluster toe- of afneemt met één eenheid toe- of afname van de maatstaf. We zien dus bijvoorbeeld dat het bedrag in het cluster met 7.355 euro toeneemt als het aantal verstrekte loonkostensubsidies met één eenheid toeneemt.

4.6 Meerjarige ontwikkeling

De nieuwe doelgroep (ex-Wsw en ex-Wajong) in de Participatiewet wordt elk jaar groter. Dat betekent dat gemeenten elk jaar meer geld nodig hebben om de wet uit te voeren. Daarmee is rekening gehouden in de rijksbegroting. Er wordt elk jaar een extra bedrag aan het gemeentefonds (cluster Participatie) toegevoegd,

zodat gemeenten in staat worden gesteld om de groeiende doelgroep te ondersteunen. In het bovenstaande diagram laten we zien hoe het cluster Participatie zich in de hiervoor genoemde willekeurige gemeente zich naar verwachting gaat ontwikkelen.

We gaan ervan uit dat de basisbedragen alsmede de uitkeringsfactor elk jaar gelijk blijven. Doordat het aantal bijstandsgerechtigden, loonkostensubsidie en inschrijvingen in het doelgroepenregister in de komende jaren gaan toenemen (Participatiewet-effect) neemt het bedrag in het cluster Participatie toe. In het voorbeeld hierboven neemt het cluster naar verwachting toe van 11,2 mln euro in 2024 tot 12,4 mln euro in 2029²¹. Daarmee is in het totale bedrag in het gemeentefonds rekening gehouden.

4.7 Doorwerking van gemeentelijk beleid²²

De totale omvang van het gemeentefonds wordt bepaald door de landelijke normering. De verdeling is afhankelijk van de maatstaven en de bedragen per eenheid. Hierna laten we zien wat het effect is op het bedrag dat gemeenten in het gemeentefonds ontvangen als zij maatregelen nemen die gevolgen hebben voor het aantal bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. De effecten zijn voor alle gemeenten gelijk, ongeacht de gemeentegrootte.

4.7.1 Er stroomt één persoon uit de uitkering

Als het aantal bijstandsuitkeringen met één omlaag gaat, gaat het gemeentefonds met 7.355 euro omlaag van de betreffende gemeente. Aandachtspunt hierbij is dat de maatstaf bijstandsonvangers gelijk is aan het gemiddelde aantal bijstandsonvangers over drie jaar. Dat betekent dat het drie jaar duurt voordat de daling van het aantal bijstandsonvangers volledig is doorgewerkt. Dat laat onverlet dat als het aantal bijstandsonvangers structureel met één omlaag gaat, het bedrag dat de gemeente uit het gemeentefonds ontvangt structureel met 7.355 euro omlaag gaat.

4.7.2 Vanuit de uitkering aan de slag met loonkostensubsidie

Als het aantal bijstandsuitkeringen met één omlaag gaat, gaat het gemeentefonds van de betreffende gemeente met 7.355 euro omlaag. Als betrokkene met een loonkostensubsidie aan het werk

gaat, gaat het gemeentefonds met 7.355 euro omhoog. Deze middelen (in het gemeentefonds) zijn nodig om begeleidingskosten van te betalen en om de uitvoering te bekostigen. Per saldo blijft de omvang van het gemeentefonds voor de betreffende gemeente gelijk. Dat geldt zowel voor mensen die bij een reguliere werkgever aan de slag gaan met loonkostensubsidie als voor mensen die bij het sociaal ontwikkelbedrijf aan de slag gaan op een (beschutte) werkplek.

4.7.3 Vanuit de loonkostensubsidie regulier aan de slag

Als iemand vanuit de loonkostensubsidie regulier aan de slag gaat (hij ontvangt geen loonkostensubsidie meer), worden er geen kosten meer gemaakt. Hij of zij is volledig zelfstandig aan de slag. Dan gaat het aantal loonkostensubsidies met één omlaag en daalt het bedrag dat de gemeente uit het gemeentefonds ontvangt met 7.355 euro.

4.7.4 Een nutter gaat aan de slag met loonkostensubsidie

Als een nutter aan het werk gaat met een loonkostensubsidie, gaat het aantal loonkostensubsidies met één omhoog en gaat het bedrag dat de gemeente ontvangt vanuit het gemeentefonds met 7.355 euro omhoog.

4.7.5 Inschrijvingen in het doelgroepenregister

De maatstaf Inschrijvingen in het doelgroepenregister geven een indicatie van het totaal aantal mensen dat ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen en om aan het werk te blijven. Gemeenten ontvangen een bedrag van 1.488 euro voor iedereen die zich vanuit de doelgroep van de Participatiewet inschrijft in het doelgroepenregister.

4.8 Handelingsperspectief

4.8.1 Volumeramingen

Het ministerie van BZK publiceert het aantal eenheden van de gehanteerde verdeelmaatstaven. Gemeenten kunnen gebruik maken van de meerjarige volumeramingen voor bijstand en loonkostensubsidies die BZK presenteert. Deze kunnen gebruikt worden om eigen volumeramingen te maken en op basis daarvan de begroting op te stellen. Dus (1) ga naar de data op de website van het ministerie van BZK, (2) zoek de aantallen op en (3) gebruik die als basis of houvast van het maken van eigen meerjarenramingen en (4) gebruik de gemaakte raming voor het opstellen van de eigen begroting.

4.8.2 Geld in het cluster Participatie

De middelen die beschikbaar zijn in het cluster Participatie kunnen gebruikt worden als houvast voor het maken van het eigen beleid en de eigen begroting. Het bedrag in het cluster geeft aan hoeveel geld er voor de uitvoering, re-integratie, begeleiding en minimaal beleid beschikbaar is. Gemeenten zijn vrij in het besteden van deze middelen. Ze kunnen meer of minder uitgeven. Maar het bedrag geeft houvast bij het maken van beleid.

²¹ We veronderstellen dat het aantal bijstandsonvangers toeneemt van 983 in 2024 naar 1071 in 2029; Het aantal inschrijvingen in het doelgroepenregister van de gemeentelijke doelgroep stijgt van 363 naar 493; Het aantal huishoudens met een laag inkomen met drempel stijgt van 5.441 naar 5.544; En het aantal loonkostensubsidies stijgt in dit fictieve voorbeeld van 93 in 2024 naar 136 in 2029. Hiermee hanteren we in het voorbeeld van deze fictieve gemeente dezelfde procentuele stijgingen van de aantallen als waarmee landelijk gemiddeld rekening wordt gehouden in het cluster Participatie, zoals blijkt uit de informatie op de website van het ministerie van BZK. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/circulaires/2024/09/17/rekenmodel-septembercirculaire-2024---uitkeringsjaar-2024-en-verder-in-constante-prijzen/rekenmodel+septembercirculaire+2024+constante+prijzen.ods>

²² We tonen het marginale effect voor de individuele gemeente, die de maatregel neemt, waarbij we alle andere omstandigheden gelijk veronderstellen.

Er moet rekening mee worden gehouden dat het bedrag dat voor de Wsw zichtbaar is in de integratie-uitkering Participatie steeds minder wordt. En er moet rekening gehouden worden met een steeds grotere nieuwe doelgroep met arbeidsbeperking in de Participatiewet, omdat naast de Wsw de Wajong sinds 2015 alleen nog toegankelijk is voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Bij de Wsw gaat het om circa 1,8 mld euro in 2025. Dat bedrag wordt elk jaar minder en daalt naar uiteindelijk nul (rond 2048). Voor de groeiende nieuwe doelgroep komt elk jaar steeds meer geld beschikbaar. Maar, dat geld zit voor een deel in de algemene uitkering in het gemeentefonds. De omvang van de fictieve budgetten in de algemene uitkering is voor veel mensen een black box. Met andere woorden, om de groeiende nieuwe doelgroep te kunnen blijven ondersteunen is elk jaar meer geld nodig. Het groeiende budget zit voor een deel in de algemene uitkering in het gemeentefonds. Inzicht in deze groei biedt houvast in de interne (gemeentelijke) discussie over de besteding van de middelen in het gemeentefonds.

Dus (1) ga naar de website van het ministerie van BZK met betrekking tot de meest recente gemeentefondscirculaire, (2) bereken (meerjarig!) de omvang van het cluster Participatie (3) betref het bedrag bij het maken van beleid en het opstellen van de eigen begroting.

4.8.3 Bedragen per eenheid

In het cluster Participatie zijn de bedragen per eenheid bekend. Met name bij het maken van beleid is het nuttig om in beeld te hebben dat gemeenten voor elke extra loonkostensubsidie, de gemeente 7.355 euro ontvangt. Met dat bedrag kan rekening mee gehouden worden als mensen aan het werk geholpen worden met loonkostensubsidie. Het bedrag kan worden besteed aan uitvoeringskosten en aan begeleidingskosten. Dus (1) ga naar de website van het ministerie van BZK met betrekking tot de meest recente gemeentefondscirculaire, (2) Ga na welk bedrag de gemeente in het gemeentefonds ontvangt voor elke extra loonkostensubsidie (3) gebruik het bedrag – rekening houdend met het financieel beleid van de gemeente – als houvast voor het maken van beleid en het opstellen van de eigen begroting.

4.8.4 Rekentool Cedris en Divosa

In opdracht van Cedris en Divosa ontwikkelde Berenschot een rekentool waarmee gemeenten kunnen berekenen hoeveel geld meerjarig in het gemeentefonds en in het budget voor bijstand en loonkostensubsidies kan worden toegerekend aan de Participatiewet. De tool wordt bij elke gemeentefondscirculaire geactualiseerd. Aan de hand van de rekentool is per gemeente in één oogopslag zichtbaar hoeveel middelen er in totaal berekend worden voor de structurele taken op het terrein van de Participatiewet en de Wsw. De rekentool is binnen gemeenten en regio's bedoeld als houvast en referentiekader bij de gesprekken over de beschikbaar te stellen middelen voor de uit te voeren taken. De tool is daarmee behulpzaam om snel inzicht te krijgen in de beschikbare middelen. Gemeenten kunnen de tool gebruiken om de hiervoor genoemde inzichten te verkrijgen.



5

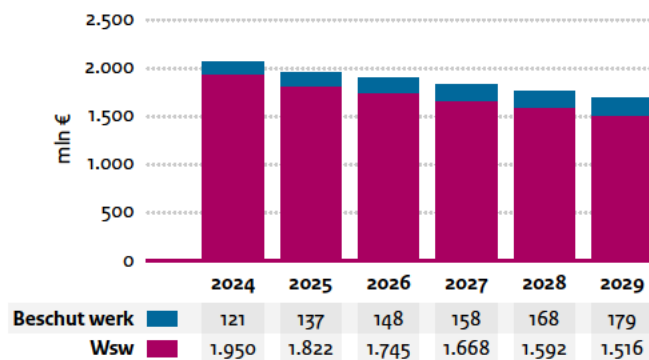
Integratie-uitkering Participatie

Gemeenten ontvangen middelen voor de Wsw en beschut werk in de integratie-uitkering Participatie. Een integratie-uitkering is - evenals de algemene uitkering die we hiervoor bespraken – onderdeel van het gemeentefonds. Integratie-uitkeringen zijn in principe tijdelijke uitkeringen die dienen om specifieke uitkeringen of eigen inkomsten van gemeenten geleidelijk over te hevelen naar de algemene uitkering van het gemeentefonds.

5.2 Inleiding

Hoewel de integratie-uitkering in principe tijdelijk is, zijn de middelen voor de Wsw en Beschut werk nog niet overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Het gaat bij de Wsw en Beschut werk om specifieke taken, zonder volledige beleids- en bestedingsvrijheid. Het is nog niet bekend waar de budgetten Wsw en Beschut werk in de toekomst wel worden ondergebracht.

Het macrobudget in de integratie-uitkering Participatie staat meerjarig in de volgende grafiek, uitgesplitst naar Beschut werk en Wsw.



We zien dat het budget elk jaar omlaag gaat. Dat wordt verklaard door de Wsw. Het budget voor Beschut werk gaat elk jaar omhoog.

Op de website van het ministerie van BZK zijn excel sheets beschikbaar waarin per gemeente de omvang van het Wsw-budget en het budget voor beschut werk meerjarig zichtbaar zijn²³. De Wsw-budgetten worden jaarlijks aangepast aan de (verwachte) verdeling. De verdeling van het budget voor beschut is elk jaar gelijk.

Hierna beschrijven we de wijze waarop de Wsw en Rijksbijdrage beschut werk worden gefinancierd vanuit de integratie-uitkering Participatie en we beschrijven de voorgenomen aanpassing van de verdeelsystematiek van Rijksbijdrage beschut werk. Ook gaan we in op de verklaring waarom het budget voor de Wsw de komende jaren daalt en het bedrag voor beschut werk omhoog gaat.

5.2 Kosten van de Wsw

Gemeenten ontvangen budget voor de Wsw om de kosten van de Wsw te betalen. De kosten van de Wsw bestaan uit de loonkosten Wsw plus de bedrijfskosten minus de bedrijfsopbrengsten ofwel de netto toegevoegde waarde. Bij de bedrijfskosten moet worden gedacht aan de loonkosten van reguliere medewerkers en aan de kosten van gebouwen, machines en IT. Bij de bedrijfsopbrengsten gaat het om de omzet die wordt gegenereerd met de producten of dienstverlening die door de Wsw'ers worden voortgebracht.

²³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2024/09/17/septembercirculaire-gemeentefonds-2024>

5.3 Macrobudget Wsw

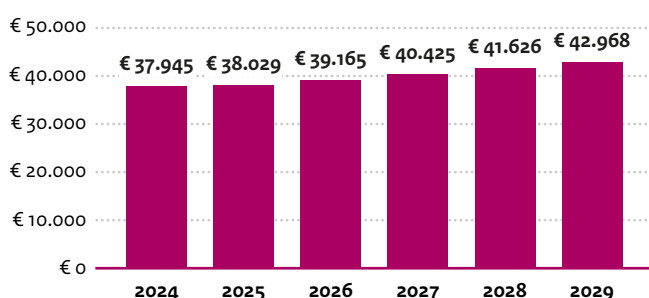
De toegang tot de Wsw is met de invoering van de Participatiewet afgesloten. Dat betekent dat het aantal Wsw'ers elk jaar kleiner wordt doordat mensen met pensioen gaan of om andere redenen uitstromen uit de Wsw. Bij de invoering van de Participatiewet is een inschatting gemaakt van hoe het aantal zich meerjarig gaat ontwikkelen. Op basis van deze aantallen is er een meerjarig macrobudget vastgesteld. Zie de grafiek hiervoor. Het meerjarig budget – dat elk jaar kleiner wordt – staat vast en beweegt dus niet mee met het werkelijk aantal Wsw'ers. Het bedrag wordt wel aangepast voor loon- en prijsontwikkelingen en eventuele beleidseffecten, zoals de gevolgen van de verhoging van het minimumloon en het afschaffen van de LIV. In de memorie van toelichting bij de Participatiewet is de verwachting dat in 2048 alle Wsw'ers zijn uitgestroomd. Het macrobudget is dan gelijk aan nul.

5.4 Verdeling Wsw

Het macrobudget Wsw wordt verdeeld op basis van het verwachte aantal Wsw'ers in de gemeente. Het verwachte aantal Wsw'ers per gemeente wordt berekend aan de hand van de realisatie van het aantal Wsw'ers in het afgelopen jaar en de blijfkans in het lopende jaar. De blijfkans wordt berekend met behulp van een actuariel model, waarbij rekening wordt gehouden met zaken zoals leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en gezondheidssituatie van de Wsw'ers. De verdeling wordt jaarlijks definitief vastgesteld in de septembercirculaire van het lopende begrotingsjaar.

Het aantal Wsw'ers wordt gemeten aan de hand van het aantal standaardeenheden (SE). Het aantal SE wordt berekend op basis van het aantal uren dat Wsw-medewerkers werken, waarbij de uren van iemand met een zware handicap zwaarder wegen dan iemand met een lichte handicap.

De gemiddelde rijksbijdrage per SE gaat de komende jaren naar verwachting omhoog, omdat de uitstroom uit de Wsw hoger is dan waarmee eerder rekening werd gehouden. Het macrobudget is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal Wsw'ers die werd verwacht in 2015 bij de invoering van de Participatiewet. We berekenen de thans verwachte bedragen per SE aan de hand van de rijksbijdragen en de aantallen waarmee nu wordt gerekend in de integratie-uitkering Participatie.



We zien dat het bedrag per SE oploopt van naar verwachting 37.945 euro per SE in 2024 naar 42.968 euro per SE in 2029. De verklaring hiervoor is dat het aantal Wsw'ers landelijk sneller daalt dan verwacht bij de invoering van de Participatiewet. Omdat het macrobudget meerjarig vaststaat, gaat het bedrag in de komende jaren per SE omhoog. Let op dat het gaat om een verwachting. Als het aantal Wsw'ers zich anders gaat ontwikkelen dan verwacht, wijzigt het bedrag per Wsw'er.

5.5 Kosten van beschut werk

De netto kosten van beschut werk bestaan evenals de Wsw, uit de loonkosten en bedrijfskosten, verminderd met de netto toegevoegde waarde. De loonkosten worden deels gecompenseerd met een loonkostensubsidie. De loonkostensubsidie wordt betaald ten laste van het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies, zoals eerder besproken. De totaal te financieren netto kosten zijn dus gelijk aan de som van de loonkosten en de bedrijfskosten minus de loonkostensubsidie en de netto toegevoegde waarde.

Er is een onderscheid tussen iemand met een indicatie beschut werk die aan het werk is bij een sociaal ontwikkelbedrijf en iemand met een indicatie beschut werk die een dienstbetrekking heeft bij een reguliere werkgever. Bij het sociaal ontwikkelbedrijf zijn de kosten gelijk aan het saldo van de loonkosten, bedrijfskosten en toegevoegde waarde. De begeleidingskosten zijn vaak integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van het sociaal ontwikkelbedrijf. Bij de reguliere werkgever zijn de begeleidingskosten vaak gemakkelijker in beeld te brengen, omdat deze geen onderdeel uitmaken van de reguliere kosten.

Hiervoor gaven we aan dat het bedrag in het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds meebeweegt met het aantal mensen met een loonkostensubsidie. Voor medewerkers op een beschutte werkplek wordt in de regel ook een loonkostensubsidie verstrekt. Dat betekent dat een gemeente voor iemand op een beschutte werkplek feitelijk via drie kanalen geld ontvangt: (1) via de loonkostensubsidie, (2) via de integratie-uitkering Participatie en (3) via het cluster Participatie.

5.6 Macrobudget Beschut werk

Het aantal mensen op een beschutte werkplek wordt naar verwachting elk jaar groter. Bij de invoering van de Participatiewet is een inschatting gemaakt van hoe het aantal zich meerjarig gaat ontwikkelen. Er is bij de invoering van de Participatiewet vanuit gegaan dat landelijk voor elke drie Wsw'ers die de Wsw verlaten er één beschut werker voor in de plaats komt: drie eruit, één erin.

De berekende aantallen per gemeente zijn opgenomen in een ministeriële regeling tot vaststelling van het aantal ten minste te realiseren beschutte werkplekken. De aantallen worden elk jaar vastgesteld. Gemeenten zijn verplicht om deze aantallen minimaal te realiseren voor zover er een beroep op de gemeente gedaan wordt door mensen met een indicatie beschut werk. Als het beroep op de regeling lager is dan het aantal in de ministeriële regeling is de gemeente niet verplicht om het aantal in de

ministeriële regeling te realiseren. Bij onderrealisatie ten opzichte van de gemeentelijke taakstelling is er per werkende persoon beschut dus meer budget beschikbaar dan de genoemde 11.296 euro.

De rijksbijdrage wordt berekend aan de hand van het berekende aantal beschutte werkplekken. Dat aantal wordt vermenigvuldigd met het beschikbare bedrag per beschutte werkplek. Bij de invoering van de Participatiewet is gerekend met 8.500 euro per beschutte werkplek²⁴. In de praktijk bleek dat bedrag te laag om de kosten te compenseren. In 2023 zijn de kosten van beschut werk onderzocht. Op basis daarvan is het bedrag per beschut werkplek verhoogd naar 11.296 euro. Thans wordt met dat bedrag rekening gehouden in de rijksbijdrage beschut werk. Het uitgangspunt is dat het budget jaarlijks wordt aangepast voor loon- en prijsontwikkelingen en wordt aangepast voor eventuele beleidseffecten, zoals het afschaffen van de LIV.

Kortom, de berekende aantallen beschutte werkplekken worden vermenigvuldigd met een vast bedrag per eenheid. Dat leidt tot een vaste rijksbijdrage voor beschut werk, die elk jaar stijgt door de verwachte toename van het aantal medewerkers op beschutte werkplekken. Het bedrag beweegt dus niet mee met het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken.

5.7 Verdeling

De verdeling van de landelijke raming van het aantal beschutte werkplekken is gebaseerd op de instroomcijfers in de werkregeling Wajong (excl. Wsw) en de instroom in de wachtlijst Wsw in de jaren 2012 tot en met 2014. De verdeling is sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 elk jaar gelijk.

Deze verdeling is gedateerd. Gemeenten ervaren een mismatch tussen de huidige verdeling van (de financiering van) werkplekken en de actuele vraag naar beschut werk. Daardoor hebben sommige gemeenten moeite om voldoende werkplekken te realiseren, terwijl andere juist meer kandidaten hebben dan beschikbare middelen voor beschutte werkplekken.

Daarom wordt gewerkt aan een betere verdeling van de plekken en middelen voor beschut werk. Het streven was om de verdeling meer te baseren op de realisatie. Dat blijkt niet eenvoudig, omdat de benodigde gegevens niet allemaal beschikbaar zijn. Bovendien is de verwachting dat bij verdeling op basis van realisatie een specifieke uitkering (SPUK) moet worden verstrekt. Het huidige kabinet wil het aantal specifieke uitkeringen juist drastisch verminderen.. Desondanks blijft het ministerie van SZW zoeken naar verbeteringen en onderzoekt alternatieve oplossingen.

²⁴ Bron: TK 33161 nr.107 Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen); VIERDE NOTA VAN WIJZIGING; 6 december 2013

De verwachting is dat het nieuwe verdeelmodel in 2027 wordt geïmplementeerd.

5.8 Doorwerking van gemeentelijk beleid

De doorwerking van gemeentelijk beleid bij de Wsw en beschut werk is nauwelijks of niet aan de orde.

Bij beschut werk is het budget gefixeerd. Zowel het macrobudget als de verdeling ligt meerjarig vast. Er wordt wel gewerkt aan een andere verdeelsystematiek per 2026, die mogelijk wel gaat leiden tot variatie in de verdeling. Deze verdeling is echter nog niet bekend.

Bij de Wsw is het macrobudget gefixeerd. De verdeling is op basis van het gerealiseerde aantal Wsw'ers plus de berekende blijfkans in de Wsw. De uitstroom Wsw komt vooral autonoom tot stand, waarvan het gemeentelijk aandeel een afgeleide is.

5.9 Infrastructurele opslag

In de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer (over de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, 21 december 2023) heeft het kabinet een extra financiële bijdrage aangekondigd. Hiermee levert het kabinet een extra (financiële) bijdrage aan de kosten voor de banen van mensen die niet vallen onder beschut werk, maar die tijdelijk aangewezen zijn op de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Het betreft mensen zonder indicatie beschut werk, die baat hebben van de intensieve begeleiding en ondersteuning die vanuit een sociaal ontwikkelbedrijf wordt geboden. Het gaat onder meer om een tegemoetkoming in de kosten van overhead, huisvesting, e.d. De infrastructurale opslag moet het daarnaast ook beter mogelijk maken om de vangnetfunctie als een van de arbeidsmarktfunctionaliteiten in te vullen.

In de Voorjaarsnota 2024 heeft het Kabinet de voorgenomen infrastructurale opslag bevestigd. Het budget wordt in de meicirculaire 2025 apart zichtbaar opgenomen in de Integratie-uitkering Participatie, waar ook de middelen voor Beschut Werk en de Wsw in zijn opgenomen. Dit betreft een oplopende reeks van € 19,8 miljoen in 2025 tot structureel € 35,9 miljoen vanaf 2035. In de oploop van deze middelen wordt uitgegaan van een groei van het aantal banen van zo'n 5.000 (2024) tot 10.000 (2035). De rijksbijdrage sociale infrastructuur wordt aan alle gemeenten uitgekeerd. Het budget zal worden verdeeld op basis van de maatstaf 'doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep'.

5.10 Impulsbudget

Vanaf 2025 is onder de noemer van impulsbudget, tien jaar lang budget beschikbaar om gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven financieel te ondersteunen bij de noodzakelijke transitie en transformatie van de sociale infrastructuur. In 2025 is er € 35 miljoen beschikbaar. In de jaren 2026 – 2030 is er jaarlijks € 31,5 miljoen beschikbaar. Daarna loopt het impulsbudget jaarlijks iets af. In 2034 (laatste jaar) is de hoogte van het budget € 19,8 miljoen.

Dit impulsbudget moet een bijdrage leveren aan het oplossen van een van de knelpunten die Berenschot in zijn onderzoek in 2023 naar de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven heeft geïdentificeerd. Berenschot constateert dat veel gemeenten geen duidelijke toekomstvisie hebben geformuleerd op de sociale infrastructuur en de positie van het sociaal ontwikkelbedrijf hierbinnen. Dit belemmert de transitie en transformatie van de sociaal ontwikkelbedrijven.

Het impulsbudget sociaal ontwikkelbedrijven wordt via een decentralisatie-uitkering (DU) uitgekeerd aan gemeenten. Het budget wordt verdeeld op basis van de maatstaf 'doelgroepenregister gemeentelijke doelgroep'. Het impulsbudget wordt beschikbaar gesteld per samenwerkingsverband van gemeenten op het terrein van sociaal ontwikkelbedrijven. Uitkering zal plaatsvinden aan de grootste gemeente binnen het samenwerkingsverband.

In de meicirculaire 2025 wordt de decentralisatie-uitkering impulsbudget sociaal ontwikkelbedrijven gepubliceerd. Let op, het bedrag komt dus niet in de integratie-uitkering Participatie. Vanaf dat moment ontvangen de betreffende gemeenten het impulsbudget.

5.11 Handelingsperspectief

5.11.1 Omvang integratie-uitkering Participatie

De integratie-uitkering Participatie geeft meerjarig inzicht in hoeveel geld er beschikbaar is voor beschut werk en voor de Wsw. De budgetten zijn via de website van BZK (en via de hiervoor genoemde rekentool die Berenschot heeft ontwikkeld in opdracht van Cedris en Divosa) meerjarig inzichtelijk. Deze budgetten geven houvast bij het maken van beleid, rekening houdend met het financieel beleid van de gemeenten. Om deze budgetten in beeld te krijgen: (1) ga naar de website van BZK met informatie over de gemeentefondscirculaires, (2) zoek in de betreffende Excel-bestanden de hoogte van de budgetten op, (3) betrek de beschikbare middelen bij de beleidsontwikkeling, rekening houdend met het financieel beleid van de gemeente. Zoals gezegd kan hiervoor ook de rekentool van Cedris en Divosa worden gebruikt.

5.11.2 Verwacht meerjarig volume Wsw en beschut werk in beeld brengen

Op basis van de informatie van BZK over de integratie-uitkering Participatie kunnen meerjarig ook de verwachte aantallen Wsw en het aantal beschut werkplekken volgens de taakstelling worden berekend. Deze aantallen kunnen worden gebruikt voor het maken van de eigen meerjarenramingen. Ga daarvoor (1) naar de betreffende Excel bestanden op de website van BZK, (2) bereken aan de hand van deze informatie meerjarig het verwachte aantal Wsw'ers en de taakstelling beschut werk, (3) gebruik deze aantallen bij de beleidsontwikkeling en bij het opstellen van de begroting.

5.11.3 Infrastructurele opslag inzetten

In de meicirculaire wordt de infrastructurele opslag gepubliceerd. Het bedrag komt beschikbaar in de integratie-uitkering Participatie. Deze middelen kunnen worden ingezet voor de opstap- en de vangnetbanen. De volgende stappen kunnen worden gezet: (1) claim het bedrag dat beschikbaar komt als infrastructurele opslag, (2) ga bij meicirculaire na welk bedrag beschikbaar komt, (3) werk beleid uit op welke wijze de opstap- en vangnetbanen vorm krijgen, (4) werk een businesscase uit (wat zijn de kosten en hoe financiert u die vanuit de beschikbare middelen) en (5) laat het beleid vaststellen.

5.11.4 Impulsbudget inzetten

Het impulsbudget dat in de meicirculaire via een decentralisatie-uitkering beschikbaar wordt gesteld aan gemeenten dan wel de grootste gemeente in een samenwerkingsverband, moet een bijdrage leveren aan het ontwikkelen en implementeren van een duidelijke toekomstvisie op de sociale infrastructuur en de positie van het sociaal ontwikkelbedrijf hierbinnen. In alle regio's zijn nog stappen te zetten. Gemeenten zitten in transitie. In de ene regio zijn al belangrijke stappen gezet, maar moet de bestaande infrastructuur nog meer in lijn worden gebracht met de uitgangspunten van de Participatiewet. In de andere regio zijn nog maar beperkt stappen gezet met het denken over de inrichting van het stelsel en de ontwikkeling van de infrastructuur. Mogelijk te zetten stappen: (1) zorg ervoor dat het impulsbudget beschikbaar komt voor het ontwikkelen en implementeren van een duidelijke toekomstvisie op de sociale infrastructuur en de positie van het sociaal ontwikkelbedrijf, (2) inventariseer de knelpunten die moeten worden opgelost, (3) maak een of meerdere plannen voor hoe de knelpunten moeten worden opgelost, (4) werk het plan uit, waaronder de strategische koers en (5) voer het plan uit.

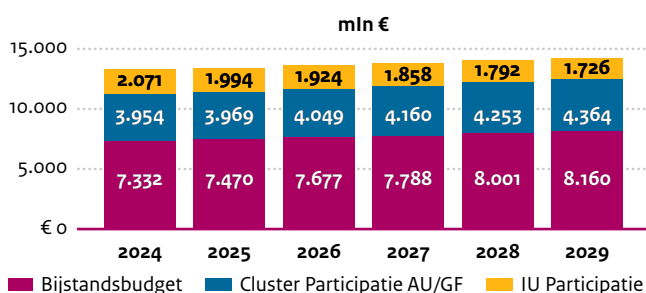
6

Consolidatie

Gemeenten ontvangen via drie kanalen middelen vanuit de Rijksoverheid die ze in staat stelt om de Participatiewet uit te voeren. Het gaat om het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies, het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds en de integratie-uitkering Participatie. In dit hoofdstuk brengen we de verschillende budgetten (weer) bij elkaar en brengen we de factoren die de omvang van het budget bepalen in beeld. Tot slot gaan we in op het impulsbudget dat het ministerie van SZW beschikbaar stelt voor de noodzakelijke transitie en transformatie van de sociale infrastructuur.

6.1 Meerjarig beeld beschikbare middelen

In het volgende diagram brengen we de middelen meerjarig bijeen die de gemeenten in staat stellen om de Participatiewet uit te voeren.²⁵ De bedragen luiden in constante prijzen in 2024.

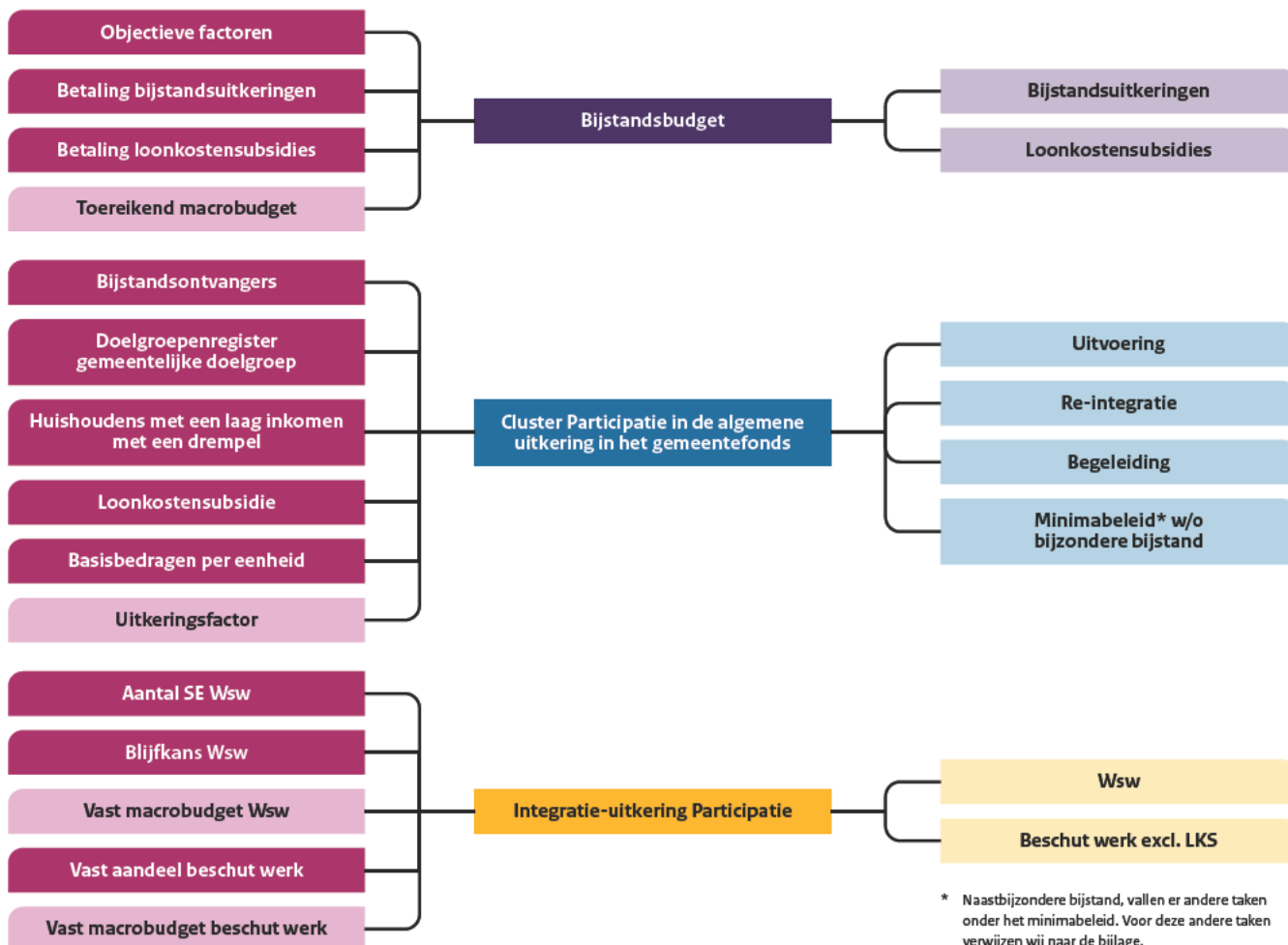


We zien dat het budget voor de bijstand en loonkostensubsidies en het bedrag in het cluster Participatie elk jaar groter worden. Op die manier houdt het ministerie van SZW rekening met name de verwachte groei van de nieuwe doelgroep in de Participatiewet.

Het bedrag in de integratie-uitkering Participatie gaat elk jaar omlaag. Dat wordt verklaard door de krimpende groep Wsw'ers. Door de krimp van deze groep, krijgen gemeenten elk jaar een lager budget voor de Wsw.

²⁵ Bron: <https://www.berenschot.nl/nieuws/nieuwe-versie-rekentool-septembercirculaire-2024>

6.2 Financiering en kostensoorten



Toelichting:

- Het diagram hierboven toont de drie financieringsstromen via welk gemeenten geld ontvangen voor de uitvoering van de Participatiewet.
- Aan de linkerkant staan de factoren die bepalend zijn voor de omvang van het budget. In het donkerroze staan de factoren die bepalend zijn voor de hoogte van het gemeentelijke aandeel. In lichtroze staan de factoren die bepalend zijn voor het macrobudget.
- Rechts staan de kostensoorten waarmee in de verschillende financieringsstromen rekening wordt gehouden.

6.3 Doorwerking gemeentelijk beleid

Hierna laten we zien wat de effecten van beleidsmaatregelen zijn op de omvang van het budget voor bijstand en loonkostensubsidies, het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds en in de integratie-uitkering Participatie. Dit is een samenvatting van wat we hiervoor in de tekst hebben besproken. We gaan er steeds vanuit dat er naast de betreffende maatregel, verder niets verandert. Voor de middelgrote gemeente berekenen we het financieel effect voor een gemeente van 30.000 inwoners. De gemeente-omvang is vooral relevant voor de effecten in het bijstandsbudget. Het bijstandsbudget voor in het bijzonder gemeenten met een omvang tussen de 15.000 en 40.000 wordt deels objectief en deels historisch verdeeld²⁶.

Maatregel	Grote gemeente (>40.000 inwoners)	Middelgrote gemeente (30.000 inwoners)	Kleine gemeente (<15.000 inwoners)
Gevolgen voor het budget voor bijstand en loonkostensubsidies			
Er stroomt één persoon uit de uitkering. Hij/zij ontving een uitkering van €18.000 per jaar.	Besparing van €18.000 per jaar. Macrobudget bijstand gaat met €18.000 omlaag. Effect op het budget voor de gemeente is beperkt of nihil. Per saldo besparing voor de gemeente €18.000 per jaar.	Besparing van €18.000 per jaar. Bijstandsbudget voor 40% historisch verdeeld. Daarom, na 2 jaar, een verlaging van het bijstandsbudget met €7.200 per jaar. Per saldo na 2 jaar structureel voordeel van €10.800 per jaar.	Besparing van €18.000 per jaar. Bijstandsbudget voor volledig historisch verdeeld. Daarom, na 2 jaar, een verlaging van het bijstandsbudget met €18.000 per jaar. Structureel geen financieel voordeel of nadeel in het bijstandsbudget.
Een persoon gaat vanuit de uitkering aan de slag met loonkostensubsidie	Besparing van €18.000 per jaar. Het bijstandsbudget gaat na twee jaar (gemiddeld) met 1/3 ^e deel van de bespaarde uitkering ofwel €6.000 omlaag. De betaalde loonkostensubsidie wordt naar realisatie gecompenseerd. Per saldo besparing voor de gemeente in het bijstandsbudget van €12.000 per jaar.	Besparing van €18.000 per jaar op de uitgaven. Het bijstandsbudget gaat na twee jaar met €3.600 omlaag omdat betrokkene aan de slag gaat met een loonkostensubsidie en met €7.200 omlaag omdat het budget voor 40% historisch verdeeld wordt. Per saldo is er in het bijstandsbudget na 2 jaar een structurele besparing voor de gemeente van €7.200 per jaar.	Besparing van €18.000 per jaar op de uitgaven. Het bijstandsbudget gaat na twee jaar met €18.000 omlaag omdat het budget voor 100% historisch verdeeld wordt. De betaalde loonkostensubsidie wordt naar realisatie gecompenseerd. Structureel (na 2 jaar) geen financieel voordeel of nadeel in het bijstandsbudget.
Een medewerker waarvoor loonkostensubsidie wordt betaald gaat volledig regulier aan de slag	Budget stijgt na twee jaar met structureel €6.000. De gemeente betaalt geen loonkostensubsidie meer. Dat leidt tot een verlaging van het budget met een bedrag gelijk aan de loonkostensubsidie die niet meer wordt betaald.	Budget stijgt na twee jaar met structureel €3.600. De gemeente betaalt geen loonkostensubsidie meer. Dat leidt tot een verlaging van het budget met een bedrag gelijk aan de loonkostensubsidie die niet meer wordt betaald.	Per saldo geen structureel financieel voordeel of nadeel in het bijstandsbudget.
Een nutter gaat aan de slag met een loonkostensubsidie	De uitgaven aan loonkostensubsidie gaan omhoog. Via loonkostensubsidie naar realisatie worden de uitgaven volledig gecompenseerd.	De uitgaven aan loonkostensubsidie gaan omhoog. Via loonkostensubsidie naar realisatie worden de uitgaven volledig gecompenseerd.	De uitgaven aan loonkostensubsidie gaan omhoog. Via loonkostensubsidie naar realisatie worden de uitgaven volledig gecompenseerd.
Stel je doet niets, maar de andere gemeenten brengen hun bijstandsuitgaven structureel omlaag, door intensivering van het re-integratiebeleid en door de inzet van meer loonkostensubsidies.	Het macrobudget gaat omlaag. Daardoor daalt (na twee jaar) het bijstandsbudget en verslechtert het saldo op het bijstandsbudget.	Het macrobudget gaat omlaag. Daardoor daalt (na twee jaar) het bijstandsbudget en verslechtert het saldo op het bijstandsbudget. Het effect is kleiner dan bij de grote gemeente, omdat het budget voor 40% historisch verdeeld wordt.	Het macrobudget gaat omlaag. Maar, het aandeel in de uitgaven en daarmee het aandeel in het bijstandsbudget stijgt. Per saldo is er geen structureel effect op het bijstandsbudget.

²⁶ Het aandeel waarvoor het budget voor middelgrote gemeenten verdeeld wordt op basis van objectieve maatstaven is gelijk aan het verschil tussen de gemeenteomvang en 15.000 gedeeld door 25.000.

Maatregel	Grote gemeente (>40.000 inwoners)	Middelgrote gemeente (30.000 inwoners)	Kleine gemeente (<15.000 inwoners)
Cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds			
Er stroomt één persoon uit de uitkering.	Budget daalt structureel met €7.355. Daar staan lagere uitvoeringskosten tegenover en mogelijk gaan ook de uitgaven aan minimabeleid omlaag.		
Een persoon gaat vanuit de uitkering aan de slag met loonkostensubsidie	Budget blijft structureel gelijk. De kosten verschuiven van de uitvoering bijstand en re-integratie naar uitvoering loonkostensubsidies en begeleiding.		
Een persoon gaat vanuit de loonkostensubsidie volledig regulier aan de slag	Budget daalt structureel met €7.355. Daar staan kostendalingen tegenover: minder uitvoeringskosten loonkostensubsidie en minder begeleidingskosten.		
Een nutter gaat aan de slag met loonkostensubsidie	Budget stijgt structureel met €7.355. Daar staan hogere uitgaven tegenover: uitvoeringskosten loonkostensubsidie en begeleidingskosten.		
Inschrijvingen in het doelgroepenregister	Budget stijgt structureel met €1.488 per inschrijving. In principe geen direct hogere uitgaven. Maar de doelgroep neemt in omvang toe. De gemeente heeft extra middelen om de doelgroep te ondersteunen om aan het te komen en aan het werk te blijven.		
Integratie-uitkering Participatie	Gemeenten ontvangen een elk jaar groter budget voor beschut werk. Dat budget is gefixeerd en onafhankelijk van het werkelijk aantal medewerkers op een beschutte werkplek. Het macrobudget Wsw is eveneens gefixeerd. De verdeling van het Wsw-budget is op basis van het gerealiseerd aantal Wsw'ers plus een correctie voor de berekende blijfkans in de Wsw.		
Financieel totaaleffect			
Er stroomt één persoon uit de uitkering.	Besparing van de uitkering. Gemeente krijgt minder budget voor uitvoering, re-integratie en minimabeleid. Daar staan lagere kosten tegenover.	Twee jaar gehele en vervolgens gedeeltelijke besparing van de uitkering. Gemeente krijgt minder budget voor uitvoering, re-integratie en minimabeleid. Daar staan lagere kosten tegenover.	Twee jaar gehele besparing van de uitkering. Na twee structureel saldo nul. Gemeente krijgt minder budget voor uitvoering, re-integratie en minimabeleid. Daar staan lagere kosten tegenover.
Een persoon gaat vanuit de uitkering aan de slag met loonkostensubsidie	Per saldo besparing voor de gemeente in het bijstandsbudget van €12.000 per jaar. De kosten voor uitvoering en re-integratie verplaatsen zich naar de uitvoering van de loonkosten-subsidie en begeleiding.	In de eerste twee jaar een besparing van €18.000 per jaar op de uitgaven. Na 2 jaar een structurele besparing van €7.200 per jaar. De kosten voor uitvoering en re-integratie verplaatsen zich naar de uitvoering van de loonkostensubsidie en begeleiding.	In de eerste twee jaar een besparing van €18.000 per jaar op de uitgaven. Na 2 jaar geen structureel financieel effect. De kosten voor uitvoering en re-integratie verplaatsen zich naar de uitvoering van de loonkosten-subsidie en begeleiding.
Een medewerker waarvoor loonkostensubsidie wordt betaald gaat volledig regulier aan de slag	Bijstandsbudget stijgt na twee jaar met structureel €6.000. Gemeente krijgt minder budget voor uitvoering en begeleiding. Daar staan lagere kosten tegenover.	Bijstandsbudget stijgt na twee jaar met structureel €3.600. Gemeente krijgt minder budget voor uitvoering en begeleiding. Daar staan lagere kosten tegenover.	Per saldo geen structureel financieel voordeel of nadeel in het bijstandsbudget. Gemeente krijgt minder budget voor uitvoering en begeleiding. Daar staan lagere kosten tegenover.
Een nutter gaat aan de slag met een loonkostensubsidie	De uitgaven aan loonkostensubsidie worden via loonkostensubsidie naar realisatie gecompenseerd. Gemeente krijgt meer budget voor uitvoering en begeleiding. Daar staan meer kosten tegenover.	De uitgaven aan loonkostensubsidie worden via loonkostensubsidie naar realisatie gecompenseerd. Gemeente krijgt meer budget voor uitvoering en begeleiding. Daar staan meer kosten tegenover.	De uitgaven aan loonkostensubsidie worden via loonkostensubsidie naar realisatie gecompenseerd. Gemeente krijgt meer budget voor uitvoering en begeleiding. Daar staan meer kosten tegenover.

Bijlage 1 Nadere precisering categorieën cluster Participatie

In het cluster Participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de kosten die gemeenten maken voor uitvoering, re-integratie en begeleiding in het kader van de Participatiewet en het gemeentelijk minimabeleid. Hierna geven we per onderdeel een precisering van activiteiten die onderdeel uitmaken van deze taken.

Uitvoering

Betreft zowel de apparaatslasten van de inkomstendienstverlening als een deel van de apparaatslasten op het terrein van re-integratie en participatie.

- Apparaatslasten inkomstendienstverlening
 - Behandeling van aanvragen
 - Apparaatslasten verstrekking uitkeringen
 - Bestandsbeheer
 - Uitvoeringskosten Bbz 2004 excl. 90% van de onderzoekskosten (deskundigenrapport) voor ondernemers
 - Handhaving en sociale recherche
 - Debiteurenbeheer
 - Apparaatslasten IOAZ
 - Apparaatslasten IOAW
 - Apparaatslasten adresloze bijstandsontvangers via centrumgemeenten
 - Inkomstendienstverlening: veranderingen
 - Opleggen en handhaven van verplichtingen (tegenprestatie)
 - Toets kostendelersnorm
- Apparaatslasten re-integratie en participatie
 - Bepalen van de noodzaak van een voorziening
 - Aanbieden van een voorziening (gesprek met de klant, maken van afspraken)
 - Opleggen en handhaven van verplichtingen
 - Apparaatskosten loonwaardebepaling
 - Apparaatskosten werkplekaanpassing
 - Apparaatskosten no-riskpolis
 - Toeleiding jobcoaches
 - Toeleiding proefplaatsing
 - Beoordeling arbeidsvermogen doelgroep participatiewet

Re-integratie

Re-integratie is bedoeld om mensen met een bijstandsuitkering te helpen bij het vinden van werk. Het gaat bijvoorbeeld om:

- scholing en opleiding
- opdoen van werkervaring
- stages
- vrijwilligerswerk
- coaching
- jobhunting
- werkgeverssubsidies (anders dan de loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet)
- reiskosten
- kinderopvang

Begeleiding

Bij begeleiding gaat het om de ondersteuning die nodig is om mensen met een arbeidsbeperking die aan het werk zij geholpen, aan het werk te houden. Jobcoaching is een veel voorkomende vorm van begeleiding. Maar, gemeenten kunnen de benodigde begeleiding zelf invullen.

Minimabeleid

Betreft de programma- en apparaatslasten van het minimabeleid. Specifiek gaat het om de volgende taken.

- Bijzondere bijstand
- Individuele inkomensvoorschot
- Apparaatslasten kwijtschelding gemeentelijke heffingen
- Schuldhulpverlening (o.g.v. Wgs)
- Overig minimabeleid (stadspassen e.d.)
- Individuele studietoelage
- Ander toekenningbeleid
- Intensivering armoedebeleid

Bijlage 2 Begrippenlijst

- **Participatiewet:** Een Nederlandse wet die erop gericht is om mensen met een arbeidsbeperking of een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen bij het vinden van werk. De wet streeft naar inclusie en participatie in de samenleving door middel van arbeid.
- **Wet sociale werkvoorziening (Wsw):** Een wet die tot 2015 mensen met een arbeidsbeperking ondersteunde bij het vinden van werk onder aangepaste omstandigheden. Personen die vóór 2015 in de Wsw zaten, behouden hun rechten.
- **Wajong:** Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, die financiële ondersteuning biedt aan jonggehandicapten die niet in staat zijn om te werken. De wet is sinds 2015 alleen toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.
- **Macrobudget:** Het totale budget dat landelijk beschikbaar is voor een bepaalde uitgavepost, zoals bijstandsuitkeringen. Het macrobudget wordt berekend door het verwachte aantal uitkeringen te vermenigvuldigen met de verwachte gemiddelde uitkeringsprijs.
- **Loonkostensubsidie:** Een subsidie die werkgevers ontvangen om het verschil tussen de loonwaarde van een werknemer met een arbeidsbeperking en het minimumloon te compenseren. De loonwaarde wordt vastgesteld door een gecertificeerde loonwaardedeskundige.
- **Bijstandsuitkering:** Een financiële uitkering voor mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Mensen zonder inkomen of vermogen en zonder betaald werk kunnen een bijstandsuitkering aanvragen bij de gemeente.
- **Re-integratie:** Het proces van het helpen van mensen om weer aan het werk te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door middel van scholing, werkervaring, stages, vrijwilligerswerk, coaching, jobhunting, werkgeverssubsidies, reiskosten of kinderopvang.
- **Begeleiding beschut werk:** Ondersteuning voor werknemers die onder aangepaste omstandigheden werken, zoals jobcoaching. Dit omvat personeelskosten voor werk(bege)leiders, assistent werk(bege)leiders, ontwikkelcoaches en jobcoaches.
- **Gemeentefonds:** Een fonds waaruit gemeenten in Nederland geld ontvangen om hun taken uit te voeren. Het gemeentefonds is kostengeoriënteerd en de middelen worden verdeeld op basis van de geschatte kosten die gemeenten maken voor het uitvoeren van hun taken.
- **Integratie-uitkering:** Een tijdelijke uitkering die dient om specifieke uitkeringen of eigen inkomsten van gemeenten geleidelijk over te hevelen naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. De integratie-uitkering Participatie omvat middelen voor de Wsw en beschut werk.
- **Decentralisatie-uitkering (DU):** Een uitkering vanuit het gemeentefonds die gemeenten ontvangen voor specifieke taken, zoals de uitvoering van de Participatiewet. De DU impulsbudget sociaal ontwikkelbedrijven is een voorbeeld van een dergelijke uitkering.
- **Bijzondere bijstand:** Financiële ondersteuning voor noodzakelijke kosten die voortkomen uit bijzondere omstandigheden en die niet gedekt worden door reguliere bijstand. Dit kan bijvoorbeeld medische kosten, kosten voor bijzondere scholing of andere noodzakelijke uitgaven omvatten.
- **Kostensoorten:** Verschillende categorieën van kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van de Participatiewet. Voorbeelden zijn bijstandsuitkeringen, loonkostensubsidies, re-integratiekosten, begeleidingskosten en uitvoeringskosten.
- **Infrastructurale opslag:** Een extra financiële bijdrage voor de kosten van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Dit omvat kosten voor overhead, huisvesting en andere faciliteiten die nodig zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen.
- **Budget voor de bijstand en loonsubsidies:** Het budget dat gemeenten ontvangen voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Dit budget wordt jaarlijks vastgesteld en gemeenten moeten binnen dit budget blijven voor hun uitgaven. Termen die ook worden gebruikt en hetzelfde betekenen: **BUIG-budget** en **Inkomensdeel**.

- **Cluster Participatie AU/ GF:** Het cluster Participatie in de algemene uitkering (AU) van het gemeentefonds (GF). Dit cluster omvat de middelen die gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de Participatiewet, inclusief re-integratie, begeleiding en bijzondere bijstand.
- **Doelgroepenregister:** Een register waarin personen zijn opgenomen die onder de zogenoemde 'banenafpraak' vallen. Het doelgroepenregister bevat mensen met een arbeidsbeperking die ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven.
- **Banenafpraak:** Een afspraak tussen het kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Het doel is om een bepaald aantal banen te creëren voor deze doelgroep.
- **Loonwaarde:** De waarde van het werk dat een werknemer met een arbeidsbeperking kan verrichten, vergeleken met het minimumloon. De loonwaarde wordt vastgesteld door een gecertificeerde loonwaardedeskundige.
- **Sociale infrastructuur:** De voorzieningen en ondersteuning die nodig zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen bij het vinden en behouden van werk. Dit omvat onder andere sociaal ontwikkelbedrijven en de begeleiding die zij bieden.



Bijlage 3 Betrokkenen en de auteurs

Betrokkenen

Deze handreiking is tot stand gekomen door tussentijdse besprekingen, het nalezen en voorzien van feedback door verschillende personen. Dit zijn:

Anja Witte	directeur	WerkSaam West Friesland
Beytullah Koçak	beleidsadviseur financiën	Cedris
Bert Doek	strategisch adviseur public affairs en communicatie	Cedris
Chris Wallis	procesmanager werk, Participatie En Arbeidsmarkt	Divosa
Gerard Witsmeer	kwartiermaker ondersteuning werkontwikkelbedrijven	VNG
Henk Guise	directeur	Orionis Walcheren
Ivo Korte	directeur bestuurder	Tomingroep BV
Jan Knol	directeur	Dokwurk
Jan Simons	algemeen directeur	WSD
Johan van Dam	algemeen directeur	Afeer
John Bonnema	manager finance	Empatec
Juriaan Vrind	senior beleidsmedewerker	VNG
Marion van Limpt	algemeen directeur	Senzer
Mark van Lier	manager bedrijfsvoering	De Binnenbaan
Nico Sluiter	concerncontroller	Senzer
Patrick van Uitert	algemeen directeur	Avres
Pieter Kuipers	directeur	Reestmond
Ronnie den Os	coördinerend (financieel) beleidsmedewerker participatie,	Ministerie Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ruud van Diemen	algemeen directeur	Patijnenburg
Saloua Chaara	adviseur strategie en participatie	Ministerie Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Sandra de Boer	algemeen directeur bestuurder	Empatec
Sjoerd van het Erve	algemeen directeur	UW

Over de auteurs

De handreikingen zijn geschreven door Martin Heekelaar, Mattias Gijsbertsen en Anne van Schothorst, werkzaam bij organisatieadviesbureau Berenschot. Martin Heekelaar is al decennialang actief binnen het domein van werk en inkomen, als adviseur en als medewerker bij Divosa en de Inspectie der Rijksfinanciën. Hij geldt als expert op het gebied van de Participatiewet, met uitgebreide kennis over in het bijzonder de uitvoering, de financiën en de bedrijfsvoering. Mattias is adviseur bestuurlijke samenwerking en strategie in het sociaal domein bij Berenschot. Mattias adviseert onder andere gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op het terrein van werk en inkomen, en was zes jaar wethouder in de gemeente Groningen met de Participatiewet in portefeuille. Anne werkt voor Berenschot binnen het sociaal domein en is voor een groot deel werkzaam op het terrein van werk en inkomen.



Bijlage 4 Vragen over deze handreiking?

Vragen over deze handreiking? We denken graag met je mee. Adviesteam Sociale Infrastructuur staat voor je klaar.

De financiering van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) kan lastig te doorgronden zijn. Deze handreiking 'Explicitering budgetten Participatiewet en Wsw' biedt daarin inzicht. De inzichten roepen misschien vragen bij je op.

Vraag je je af:

- Hoeveel impulsbudget je ontvangt voor de uitvoering van de Participatiewet?
- Wat de do's & don'ts zijn bij de inzet van dit budget?
- Hoe je het budget kunt benutten voor toekomstgerichte plannen rondom de sociale infrastructuur?
- Hoe je het impulsbudget zo effectief mogelijk inzet voor de veranderende doelgroepen in jouw regio?

Het Adviesteam Sociale Infrastructuur helpt je graag verder! Wij zijn er om met je mee te denken. We bieden ondersteuning op maat, of je nu zoekt naar praktische hulp of strategisch advies.

Bel ons voor:

- Een helpdesk voor uiteenlopende vragen over financiën en de sociale infrastructuur in jouw regio;
- Ondersteuning bij de inzet van het impulsbudget;
- Strategisch advies bij visieplannen;
- Maatwerkspecialisten voor complexe (financiële) vraagstukken;
- Bestuurlijk en juridisch advies over beleid en organisatie.

Samen bouwen aan een toekomstbestendige sociale infrastructuur!

Loop je tegen complexe vraagstukken aan? Onze strategisch adviseurs en maatwerkspecialisten zijn getraind om jouw organisatie vooruit te helpen. Neem nu contact op. Stuur een mail naar socialeinfrastructuur@vng.nl of bel 070-3738393.

Explicitering budgetten Participatiewet en Wsw

Inzicht in de financiering van de Participatiewet en de Wsw