

# Andersson Elffers Felix

A photograph of a construction site showing a network of red-painted steel beams. On the floor, there are several bundles of dark steel rebar, some wooden planks, and a cardboard box. The scene is an overhead view of a structural framework.

## Verdeling Gemeentefonds cluster Werk en Inkomen

Onderzoeksrapport  
Groot Onderhoud Gemeentefonds

## Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Groot onderhoud Gemeentefonds	9
1.2 Eisen aan het objectieve verdeelmodel	10
1.3 Input van veldpartijen	11
1.4 Leeswijzer bij dit rapport	11
<b>2 Onderzoeksopzet</b>	<b>12</b>
2.1 Het onderzoek in vogelvlucht	12
2.2 Bestaande en nieuwe taken en doelgroepen	13
2.3 Steekproef en uitvraag	14
2.4 Kostendrijvers	14
2.5 Verklaringsmodel	15
2.6 Maatstaven	15
2.7 Herverdeeleffecten	15
<b>3 Taken in het cluster W&amp;I</b>	<b>17</b>
3.1 Samenhang met andere budgetten en afbakening	17
3.2 Driedeling typen taken	18
3.3 Taken onderdeel I - Bijstandsverstrekking en inkomensdienstverlening	19
3.4 Taken onderdeel II - Re-integratie en participatie	21
3.5 Taken onderdeel III - minimabeleid	23
3.6 Wet hervorming kindregelingen	25
3.7 Samenvatting uitgangspunten voor de kostenstructuur	25
<b>4 Uitgaven in het cluster W&amp;I</b>	<b>26</b>
4.1 Bekende bronnen en knelpunten	26
4.2 Uitvraag en steekproef	26
4.3 Resultaten uitvraag	29
4.4 Scheefheden in de huidige verdeling	32
4.5 Beeld op basis van de uitvraag	34
<b>5 Intermezzo: maatstaf bijstandsontvangers</b>	<b>35</b>
5.1 Historie van de maatstaf bijstandsontvangers	35
5.2 Voor- en nadelen van de maatstaf bijstandsontvangers	36
5.3 Zoeken naar evenwicht	38
5.4 Alternatieven voor de maatstaf	39
<b>6 Verklaringsmodel</b>	<b>44</b>
6.1 Identificeren mogelijke kostendrijvers	44
6.2 Toetsen van kostendrijvers voor huidige taken	45
6.3 Bepaling gewichten van kostendrijvers	47
6.4 Verklaringsmodel met en zonder bijstandsontvangers	49

6.5	Omvang van het cluster op basis van huidige uitgaven	51
6.6	Veranderingen in taken en doelgroepen	52
6.7	Basis voor het verdeelmodel	54
<b>7</b>	<b>Objectief verdeelmodel</b>	<b>55</b>
7.1	Beoordelingskader maatstaven	55
7.2	Maatstaven en gewichten objectief verdeelmodel	56
7.3	Nieuwe definities voor maatstaven in het Gemeentefonds	57
7.4	Objectief verdeelmodel	57
7.5	Eigenschappen van de nieuwe verdeelformule	58
<b>8</b>	<b>Herverdeeleffecten</b>	<b>60</b>
8.1	Uitkomsten per grootteklasse	60
8.2	Uitkomsten ten opzichte van het aantal bijstandsontvangers	61
8.3	Uitkomsten ten opzichte van het huidige budget	61
8.4	Resultaten	62
<b>9</b>	<b>Afsluiting en onderhoudsadviezen</b>	<b>65</b>
9.1	Onderhoudsadviezen	65
9.2	Overzicht van onderhoudsadviezen	68
<b>A</b>	<b>Gesprekspartners</b>	<b>70</b>
<b>B</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>71</b>
<b>C</b>	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>73</b>
<b>D</b>	<b>Steekproefgemeenten</b>	<b>74</b>
<b>E</b>	<b>Uitvraag</b>	<b>75</b>
<b>F</b>	<b>Overzicht taken en financiering</b>	<b>77</b>
<b>G</b>	<b>Toevoegingen aan het Gemeentefonds t.o.v. 2011</b>	<b>79</b>
<b>H</b>	<b>Overzicht kostendrijvers en maatstaven</b>	<b>80</b>
<b>I</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>85</b>

## Managementsamenvatting

Op dit moment is het Rijk bezig met groot onderhoud van het Gemeentefonds. In twee jaar tijd worden alle clusters opnieuw tegen het licht gehouden en wordt waar nodig de verdeling aangepast. Op die manier wordt het Gemeentefonds weer aangesloten op de huidige uitvoeringspraktijk.

Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën als fondsbeheerders onderzoek gedaan naar de verdeling van het cluster Werk en Inkomen in het Gemeentefonds. Deze rapportage beschrijft de onderzoeksresultaten. Veelgestelde vragen staan aan het einde van deze managementsamenvatting.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn de volgende.

- Ten opzichte van de huidige verdeling kan beter aangesloten worden op de daadwerkelijke kostenstructuur van gemeenten door een verschuiving van budget van kleine naar grote gemeenten.
- Ten opzichte van het huidige cluster zijn de uitgaven iets hoger doordat de kosten voor minimabeleid zijn toegenomen. De apparaatslasten zijn afgenomen ten opzichte van het huidige cluster.
- In verband met de invoering van de Participatiewet is het nodig het aantal mensen dat gebruik maakt van loonkostensubsidie als maatstaf toe te voegen. Daarnaast zorgt een vervanging van de maatstaf bijstandsontvangers, deels door een driejarig gemiddelde en deels door andere maatstaven, voor een stabielere uitkering vanuit het Gemeentefonds.

### Het cluster Werk en Inkomen in het Gemeentefonds

Het cluster Werk en Inkomen is gebaseerd op de apparaatslasten van gemeenten voor inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie, voor zover deze niet uit andere geldstromen gefinancierd worden. Daarnaast valt het minimabeleid onder dit cluster.

In het onderzoek zijn de uitgangspunten van de Financiële Verhoudingswet gevolgd. Deze zeggen dat de verdeling objectief moet zijn en de kosten moet volgen. Daarnaast mag de verdeling geen negatieve prikkels bevatten en moet hij voldoende stabiel en dynamisch zijn.

### Scheefheid in de verdeling

In het Periodiek Onderhoudsrapport 2011 is al geconstateerd dat er een scheefheid was gegroeid in de verdeling, waardoor kleine gemeenten relatief veel budget kregen ten opzichte van hun uitgaven. Deze scheefheid is bevestigd in dit onderzoek. De nieuwe verdeling corrigeert deze scheefheid en sluit daarmee beter aan bij de huidige kostenstructuur.

### Invoering Participatiewet

Een belangrijke verandering op het beleidsterrein werk en inkomen is de invoering van de Participatiewet in 2015, die de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vervangt. Hierdoor worden gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe doelgroepen, waarvoor ze ook nieuwe instrumenten ter beschikking krijgen. Ook is er een aantal inhoudelijke veranderingen in taken die tot 2015 onder de WWB vallen.

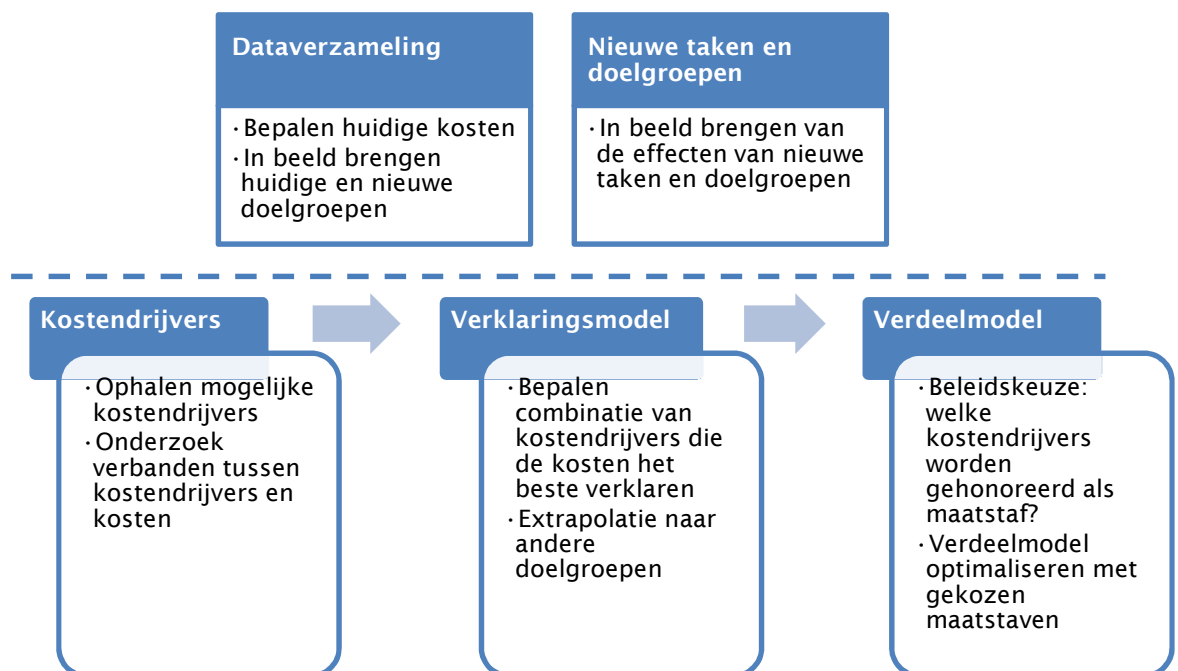
Veranderingen kunnen consequenties hebben voor de uitvoeringspraktijk, en daarmee voor de apparaatslasten. Hiervoor is uitgebreid aandacht geweest in het onderzoek. In de nieuwe verdeling wordt rekening gehouden met het instrument loonkostensubsidie door het aantal mensen met loonkostensubsidie als maatstaf op te nemen in de verdeling.

### Maatstaf bijstandsontvangers

In de afgelopen jaren is discussie gevoerd over de maatstaf bijstandsontvangers in het Gemeentefonds. De maatstaf helpt bij een goede aansluiting op de kosten, maar is conjunctuurgevoelig, kan voor individuele gemeenten tot flinke budgetfluctuaties leiden en kan een negatieve prikkel met zich meebrengen. In het onderzoek is daarom gezocht naar alternatieven voor de maatstaf. Binnen het onderdeel minimabeleid bleek het mogelijk de maatstaf te vervangen door andere bestaande maatstaven. Bij de apparaatslasten bleek een driejarig gemiddelde van het aantal bijstandsontvangers een goede aansluiting op de kosten te geven, en de genoemde nadelen van de oorspronkelijke maatstaf grotendeels te ondervangen. Op basis van de huidige kostenstructuur is het gewicht van de maatstaf teruggebracht van 82% in het huidige model naar 51% in de nieuwe verdeling.

### Het onderzoek

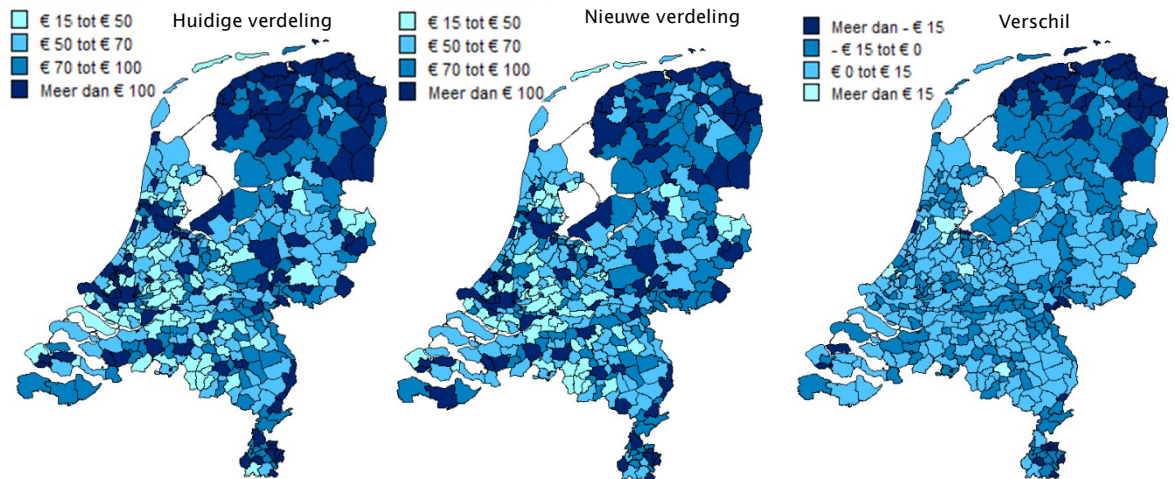
Het onderzoek is op hoofdlijnen weergegeven in onderstaande figuur.



Het onderzoek is gestart met dataverzameling via een uitvraag aan een steekproef van gemeenten. Op basis van deze uitvraag is de huidige kostenstructuur in kaart gebracht. Parallel zijn de effecten van de veranderingen in taken en doelgroepen onderzocht. In de tweede fase van het onderzoek is op basis van deze gegevens gezocht naar indicatoren die de kostenpatronen verklaren, zogenaamde kostendrijvers. Met deze kostendrijvers is een verklaringsmodel opgebouwd. Op basis van de keuzes van de opdrachtgever is vervolgens het verdeelmodel gemaakt.

## Resultaten

Op grote lijnen lijkt de nieuwe verdeling op de oude. Dit is te zien in onderstaande figuur.



Figuur 1: Huidige verdeling, nieuwe verdeling en herverdeel-effecten. Alle bedragen zijn per inwoner.

Voor de vergelijkbaarheid is het extra budget dat toegevoegd wordt in 2015 nog niet opgenomen in de verdeling in Figuur 1. Er is te zien dat de nieuwe verdeling in grote lijnen overeenkomt met de huidige verdeling: gemeenten die nu een relatief hoog budget ontvangen, ontvangen dat in de nieuwe verdeling over het algemeen ook. Uit Figuur 1 is duidelijk dat een aantal gemeenten die in de oude verdeling een zeer hoog budget krijgen in de nieuwe verdeling een lager budget krijgen. Wel is het zo dat het budget per inwoner in deze gemeenten relatief nog steeds erg hoog is. De nieuwe verdeling corrigeert dus wel de bestaande scheefheid, maar verandert het algemene beeld niet. Gemeenten die een relatief hoog budget hadden, hebben dat in de nieuwe verdeling nog steeds.

## Veelgestelde vragen

### Wat is het verschil tussen een verklaringsmodel en een verdeelmodel?

Voor onderzoek naar verdelingen in het Gemeentefonds wordt uitgegaan van de kosten die gemeenten moeten maken om bepaalde taken uit te voeren. Er is geen overzicht van deze kosten beschikbaar, dus deze worden uitgevraagd bij een steekproef van gemeenten. Op basis van deze steekproef wordt een model gemaakt dat de kosten voor verschillende gemeenten zo goed mogelijk beschrijft: het verklaringsmodel, ook wel ijkpunt genoemd.

Het is mogelijk dat in het verklaringsmodel factoren zitten die niet geschikt zijn als verdeelmaatstaf in het Gemeentefonds omdat ze niet voldoen aan de eisen van de Financiële verhoudingswet. In dat geval wordt een vervangende maatstaf gezocht die beter aan de eisen voldoet. Dit levert het uiteindelijke verdeelmodel op, waarin vaak aanpassingen gedaan zijn ten opzichte van het verklaringsmodel. Doel daarbij is dat het verdeelmodel zo dicht mogelijk bij het verklaringsmodel blijft.

### Waarom zitten de factoren centrumfunctie en stedelijkheid in het model?

De factoren centrumfunctie (regionaal klantenpotentieel) en stedelijkheid (omgevings-adressendichtheid maal woonruimten) hebben geen oorzakelijk verband met kosten in het cluster W&I. In de praktijk blijkt echter dat vooral gemeenten met een sterke centrumfunctie hogere kosten hebben. De reden hiervoor is dat stedelijkheid en regionale centrumfunctie indicatoren zijn voor probleemcumulatie die gepaard gaat met hogere

kosten. Zelfs zonder oorzakelijk verband beschrijven deze factoren dus wel goed de dynamiek van de kosten.

#### Waarom zit een driejarig gemiddelde van het aantal bijstandsontvangers als maatstaf in het verdeelmodel?

In de vorige versie van de verdeling van het cluster W&I was de maatstaf bijstandsontvangers opgenomen, die gedefinieerd was in een specifiek peiljaar. Deze maatstaf sluit goed aan op de kostenstructuur bij gemeenten, maar heeft een aantal nadelen, waaronder grote jaarlijkse fluctuaties in vooral kleinere gemeenten. Dit heeft direct consequenties voor het budget, waardoor het voor gemeenten lastig is om stabiel begrotingsbeleid te hebben. Daarnaast kan de maatstaf een negatieve prikkel met zich meebrengen als gemeenten voor de apparaatslasten meer geld voor een bijstandsontvanger krijgen dan ze uitgeven.

Er is in het onderzoek gekeken naar verschillende alternatieven voor de maatstaf bijstandsontvangers, waaronder vervanging door volledig andere maatstaven, verandering van peiljaar en verschillende meerjarige (gewogen) gemiddelden. Door het driejarig gemiddelde van het aantal bijstandsontvangers als maatstaf te nemen, worden de nadelen van de maatstaf bijstandsontvangers weggenomen, terwijl er nog wel een goede aansluiting is op de kostenstructuur van gemeenten.

#### Waarom is het gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers zoveel kleiner dan in het huidige model?

Het oude model is ontwikkeld voor de economische crisis, toen het aantal bijstandsontvangers veel lager was dan nu en de praktijk van afdelingen Werk en Inkomen er anders uitzag dan nu. Sindsdien is er veel veranderd in de werkprocessen van gemeenten, waardoor ook de dynamiek van de kosten anders is. Denk bijvoorbeeld aan intergemeentelijke samenwerkingen, of ontwikkelingen op het gebied van ICT. Op basis van de huidige kostenpatronen krijgt het aantal bijstandsontvangers automatisch een lager gewicht in het model. Daarnaast speelt de maatstaf bijstandsontvangers geen rol meer in de verdeling voor minimabeleid. Uit de analyse bleek dat de factor lage inkomens de kosten veel beter verklaarde. In de optimale kostenstructuur had de maatstaf een dusdanig laag gewicht, dat hij op een kostengeoriënteerde manier vervangen kon worden door andere maatstaven.

#### Waarom is er een verschuiving van budget van kleine naar grote gemeenten?

In de Periodieke Onderhoudsrapporten komt al enige jaren naar voren dat er een scheefheid in de verdeling zit die ervoor zorgt dat er relatief te veel budget naar kleine gemeenten gaat en te weinig naar grote gemeenten. Dit beeld is in dit onderzoek bevestigd. Doel van het groot onderhoud aan het Gemeentefonds is dit soort scheefheden te corrigeren en zo te komen tot een betere budgetverdeling. Dat brengt automatisch een dergelijke verschuiving met zich mee. De huidige verdeling sluit door deze verschuiving veel beter aan op de kostenstructuur dan de oude verdeling.

#### Waarom is in het onderzoek een steekproef van 40 gemeenten gehanteerd?

Het is gebruikelijk om in een onderzoek naar uitgavenclusters in het Gemeentefonds een steekproef van 50 of 60 gemeenten te hanteren. Dit onderzoek is uitgevoerd tijdens de aanloop naar de decentralisaties, waardoor het voor een aantal gemeenten onmogelijk bleek om de uitvraag tijdig in te vullen. In het onderzoek is daarom gekeken of alle relevante typen gemeenten in voldoende mate in de uitvraag vertegenwoordigd waren en of het model robuust was als gemeenten verwijderd of toegevoegd werden. Aan beide eisen

was voldaan, op grond waarvan is besloten dat deze steekproef van 40 gemeenten voldoende robuust was voor dit onderzoek.

**Hoe wordt in de verdeling rekening gehouden met de nieuwe taken die gemeenten krijgen in het kader van de Participatiewet?**

Er wordt voor de nieuwe taken budget toegevoegd aan het Gemeentefonds. Dit budget wordt verdeeld volgens dezelfde verdeling als het cluster waar het aan toegevoegd wordt. Deze verdeling wordt wel aangepast om rekening te houden met het nieuwe instrument loonkostensubsidie. Daarom is het aantal mensen met loonkostensubsidie aan de verdeling toegevoegd met hetzelfde bedrag per eenheid als het aantal bijstandsontvangers.



# 1 Inleiding

## 1.1 Groot onderhoud Gemeentefonds

Het Gemeentefonds is voor gemeenten een van de belangrijkste inkomstenbronnen en staat daarmee centraal in de financiële verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten. De middelen in het Gemeentefonds worden zoveel mogelijk verstrekt via de Algemene Uitkering (AU).

De middelen in de AU zijn niet geoormerkt: gemeenten hebben beleidsvrijheid in de manier waarop ze het budget besteden<sup>1</sup>. Het Rijk draagt wel zorg voor een goede verdeling van de middelen over gemeenten. Uitgangspunt daarbij zijn de eisen aan de verdeling uit de Financiële verhoudingswet (Fvw)<sup>2</sup>. Deze zijn op hoofdlijnen:

- *Kostenoriëntatie* – gemeenten hebben gegeven hun omstandigheden een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit bij een gelijke belastingdruk
- *Globaliteit* – de verdeelformule mag geen al te specifieke maatstaven bevatten
- *Geen ongewenste prikkels* – ‘fout’ beleid mag niet beloond worden
- *Dynamiek* – de verdeling moet inspelen op de meest voorkomende veranderingen in bevolkingsopbouw, fysieke structuur en andere factoren die uitgavenpatronen beïnvloeden
- *Stabiliteit* – gemeenten moeten gezond meerjarig financieel beleid kunnen voeren.

Om deze eisen te waarborgen, wordt de verdeling van de AU gebaseerd op de werkelijke uitgaven van gemeenten. Het budget van een specifieke gemeente wordt in de verdeling bepaald aan de hand van de gemiddelde netto kosten binnen een groep vergelijkbare gemeenten. Uitgangspunt daarbij is dat de gemiddelde bestedingsvoorkeur van gemeenten een goed beeld geeft van de kosten die daadwerkelijk gemaakt moeten worden.

Er zijn natuurlijk grote verschillen tussen de 403 gemeenten in Nederland<sup>3</sup>. Bij het bepalen van de gemiddelde voorkeur wordt daarom rekening gehouden met specifieke kenmerken van gemeenten die relevant zijn voor de kosten. Deze kenmerken zijn per beleidsterrein verschillend: de ‘*kostendrijvers*’ voor wegenonderhoud zijn niet dezelfde als die voor zorgtaken. De verdeling op basis van de werkelijke kosten is daarom opgebouwd uit *clusters* van gemeentelijke uitgaven op met elkaar samenhangende beleidsterreinen.

In Periodieke Onderhoudsrapporten (POR’s) worden de kosten in de verschillende clusters gemonitord, waarna de verdeling eventueel wordt aangepast aan recente ontwikkelingen in uitgavenpatronen tussen en binnen clusters. Periodiek ontstaat een behoefte aan een meer fundamentele herziening, waarbij scheefheden in de verdeling worden hersteld. Dit ‘*groot onderhoud*’ van het Gemeentefonds wordt uitgevoerd in twee fasen. In 2015 is de verdeling aangepast voor circa driekwart van de middelen in het Gemeentefonds. De tweede fase volgt in 2016. Het cluster Werk en Inkomen maakt deel uit van de tweede fase, mede met het oog op de veranderingen ten gevolge van de Participatiewet die in 2015 wordt ingevoerd.

<sup>1</sup> Voor onderdelen van het Gemeentefonds kan (tijdelijk) een ander type uitkering ingezet worden.

<sup>2</sup> Zie voor uitgebreidere toelichting de MvT Fvw 1997.

<sup>3</sup> Het onderzoek is uitgevoerd in 2014.

## 1.2 Eisen aan het objectieve verdeelmodel

Onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd het groot onderhoud voor het cluster Werk en Inkomen (W&I) in het Gemeentefonds uit te voeren. AEF heeft opdracht gekregen om de omvang en verdeelformule te onderzoeken, en daarbij aan een aantal zaken specifiek aandacht te besteden.

### Scheefheden in de verdeling

De POR's vanaf 2010 hebben aandacht besteed aan scheefheid in volume en verdeling in het cluster Werk en Inkomen. In enkele gevallen zijn er verklaringen voor verschillende uitgavenpatronen gevonden. De nieuwe verdeelformule moet meer recht doen aan de werkelijke kosten en gesignaleerde scheefheden waar mogelijk wegnemen.

### Globaliteit

Voor de hanteerbaarheid van het Gemeentefonds is er een voorkeur om zo min mogelijk maatstaven te gebruiken. Daarbij is het uitgangspunt bij het Groot Onderhoud dat voor de G4 dezelfde maatstaven gehanteerd worden als voor de andere gemeenten. In recente jaren is ook gepoogd het aantal vaste componenten ('vaste voeten') in de verdeling te beperken.

### Aansluiting eerste fase Groot Onderhoud

Een apart punt is de aansluiting op de eerste fase van het Groot Onderhoud, waarbij sprake is van nieuwe maatstaven en definities en het effect van Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Eventuele herverdeel-effecten die hierdoor worden veroorzaakt, krijgen in dit onderzoek extra aandacht.

### Invoering Participatiewet en veranderingen in de huidige taken van de WWB

Met de Participatiewet krijgen gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden op het gebied van Werk en Inkomen. Het Participatiebudget vanaf 2015 omvat het – dalende – zittende bestand WSW, een budget voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet, en de bestaande middelen om de huidige doelgroep naar werk te begeleiden. Voor deze taken wordt een afzonderlijk, nieuw verdeelmodel geïntroduceerd. De taken rondom inkomensdienstverlening die nu opgenomen zijn in de WWB worden inhoudelijk aangescherpt en komen meer in het teken te staan van het beperken van bijstandslasten. Ook voor de bijstandslasten wordt een nieuw verdeelmodel geïntroduceerd.

Voor dit onderzoek is vooral van belang wat de impact is van de nieuwe instrumenten en de veranderingen in de Participatiewet op de kosten in het cluster W&I (zie voor een beschrijving van taken in het cluster, hoofdstuk 3).

### Maatstaf Bijstandsontvangers

Sinds de opname in het fonds in 1997 is er kritiek op de maatstaf bijstandsontvangers, die vooral in het cluster W&I een prominente rol speelt. Vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie is het aantal bijstandsontvangers een logische maatstaf binnen het cluster W&I. Het aantal bijstandsontvangers is echter deels beïnvloedbaar door gemeentelijk beleid, waardoor de maatstaf een negatieve prikkel in zich kan hebben. Die prikkel zou versterkt kunnen worden door de komst van de Participatiewet, vooral door de mogelijkheid van loonkostensubsidie. Daarom wordt in het onderzoek expliciet aandacht besteed aan de voor- en nadelen van de maatstaf bijstandsontvangers en mogelijke alternatieven.

### 1.3 Input van veldpartijen

Binnen het onderzoek heeft de input van veldpartijen een centrale rol gespeeld. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd met inhoudelijke experts (zie Bijlage A voor een overzicht van gesprekspartners). Daarnaast hebben deze partijen geholpen bij het verzamelen van gegevens.

Daarbij willen we vooral ook de gemeenten die de steekproef ingevuld hebben bedanken voor hun medewerking. Ondanks de voorbereidingen op de decentralisaties in het Sociaal Domein, hebben zij de tijd genomen om de uitvraag in te vullen, in diverse gesprekken bijgedragen aan de juiste interpretatie van gegevens, en eventueel aanvullende vragen beantwoord. Deze gegevens en verdiepende gesprekken waren onmisbaar om het onderzoek te kunnen uitvoeren.

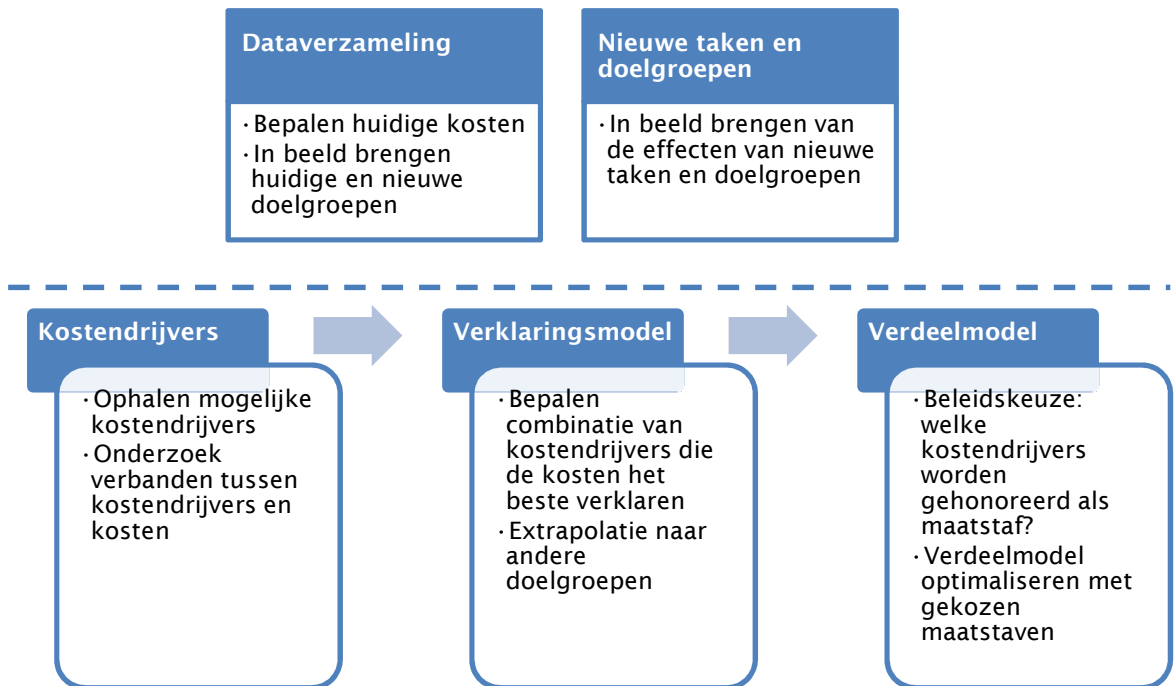
### 1.4 Leeswijzer bij dit rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In *hoofdstuk 2* bespreken we de onderzoeks aanpak. *Hoofdstuk 3* gaat in op de taken in het cluster W&I en de veranderingen die de Participatiewet met zich meebrengt. De kosten worden inzichtelijk gemaakt in *hoofdstuk 4*. De voor- en nadelen van de maatstaf bijstandsontvangers worden besproken in *hoofdstuk 5*. Op basis van de huidige kosten en de veranderingen in de Participatiewet formuleren we kostendrijvers en een verklaringsmodel voor de nieuwe verdeling in *hoofdstuk 6*. In *hoofdstuk 7* wordt een voorstel voor het nieuwe verdeelmodel geconstrueerd. De herverdeel effecten van dit verdeelmodel bespreken we in *hoofdstuk 8*. Tot slot worden in *hoofdstuk 9* de onderhoudsadviezen besproken.

## 2 Onderzoeksopzet

### 2.1 Het onderzoek in vogelvlucht

Het onderzoek is gestart met een fase om de inhoudelijke kaders voor het verdeelmodel voor het cluster W&I in kaart te brengen. Vervolgens is in drie stappen het verdeelmodel zelf ontwikkeld. Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 2: Het onderzoek bestaat uit verschillende stappen.

#### Projectstructuur

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de ministeries van BZK en Financiën, die als fondsbeheerder van het Gemeentefonds optreden. Voortgangsbewaking en bijsturing heeft periodiek plaatsgevonden in een opdrachtgeversoverleg. Beslissingen over de mate waarin uitgaven gehonoreerd worden in de verdeling, de uiteindelijke maatstaven en de omvang van het cluster zijn genomen door de opdrachtgever. AEF heeft daarvoor afwegingen en argumenten aangedragen en effecten van specifieke keuzes in kaart gebracht.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin naast de opdrachtgevende ministeries ook het ministerie van SZW, de Raad voor de financiële verhoudingen, de VNG, Divosa en gemeenten vertegenwoordigd waren.

Er is een uitvraag gedaan bij een steekproef van 60 gemeenten om de huidige kosten in beeld te krijgen. De opzet van de uitvraag is weergegeven in Bijlage E. Ook is een interviewronde onder betrokken veldpartijen gehouden om input te verzamelen ten behoeve van het verdeelmodel. In de gesprekken is actief gezocht naar mogelijke databronnen, verklaringen voor verschillen in uitgaven en relevante thema's om rekening mee te houden.

Bijlage A bevat de volledige lijst van geraadpleegde personen en instanties.

### De methodologie samengevat

Basis voor het verdeelmodel (huidige taken en doelgroepen) vormt het reproduceren en verklaren van het uitgavenpatroon van gemeenten voor de taken en verantwoordelijkheden. Voor de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet echter kan niet uitgegaan worden van de historische kostenpatronen. Daarom besteden we in een aparte stap specifiek aandacht aan veranderingen in kostenpatronen ten gevolge van nieuwe wetgeving.

Gezien de inhoud van de gemeentelijke verantwoordelijkheden voor dit cluster ligt het voor de hand om verklarende indicatoren te zoeken die betrekking hebben op de *demografische* en *sociaaleconomische* kenmerken van gemeenten. Daarnaast kunnen regionale verschillen in arbeidsmarktpotentieel een rol spelen, zoals bijvoorbeeld netto arbeidsparticipatie en beschikbaarheid van werk<sup>4</sup>.

Zoals te zien is in Figuur 2, is de eerste fase van het onderzoek gericht op dataverzameling en een verkenning van de huidige dynamiek van de uitgaven en de effecten van de Participatiewet. De uitkomsten hiervan vormen de basis voor het onderzoek naar het verdeelmodel. In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende onderdelen van het onderzoek op hoofdlijnen.

## 2.2 Bestaande en nieuwe taken en doelgroepen

Het cluster W&I in het Gemeentefonds is geïkt op kosten voor verschillende taken. In het onderzoek zijn de verschillende kosten in het cluster W&I gegroepeerd in drie onderdelen. De precieze taken in het cluster W&I staan uitgebreider beschreven in Hoofdstuk 3. Het gaat om:

- *Apparaatslasten voor inkomensdienstverlening* – (verstrekking van bijstandsuitkeringen, de bijstandsuitkeringen zelf worden betaald uit de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen)
- *Apparaatslasten voor re-integratie en participatie* – (de programmakosten worden betaald uit het voormalige W-deel, dat vanaf 2010 als Participatiebudget wordt ingezet)
- Programmakosten en apparaatskosten voor *minimabeleid*.

Vanaf 2015 veranderen de gemeentelijke taken als gevolg van de invoering van de Participatiewet. Daarnaast worden gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe doelgroepen. Ook dit heeft mogelijk invloed op de taken die samenhangen met het cluster W&I en de manier waarop deze taken ingevuld worden door gemeenten. De manier waarop veranderingen de kosten beïnvloeden, hangt af van de inhoud van de taak en de verandering die daarin optreedt. De invoering van de kostendelersnorm<sup>5</sup> zal bijvoorbeeld wel invloed hebben op de apparaatslasten horend bij de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen, maar niet op re-integratie.

---

<sup>4</sup> SCP, Verdelen op niveaus, Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten, Den Haag, 2014

<sup>5</sup> Met de invoering van de kostendelersnorm hangt de hoogte van een uitkering af van het aantal huisgenoten van de bijstandsontvanger, zie ook Hoofdstuk 3.

De effecten van de veranderingen in de Participatiewet zijn op twee manieren in beeld gebracht. Waar het gaat om een uitbreiding van de doelgroep voor bestaande taken, wordt het effect op de apparaatslasten bepaald op basis van de omvang en kenmerken van de doelgroep. De effecten van veranderende taken zijn in beeld gebracht met input van veldpartijen, zoals Divosa en diverse gemeenten.

### 2.3 Steekproef en uitvraag

De dataverzameling heeft voornamelijk plaatsgevonden door middel van een uitvraag bij 60 gemeenten. De uitvraag had als doel om inzicht te krijgen in de huidige kosten van gemeenten op de verschillende onderdelen van het cluster W&I. Daarom is de uitvraag uitgezet bij een steekproef van gemeenten die zo geselecteerd is dat een goed beeld ontstaat van verschillende typen gemeenten. Wegens de korte doorlooptijd van het onderzoek is de uitvraag beknopt gehouden en zo opgesteld dat gemeenten deze in korte tijd konden invullen.

In totaal hebben 42 gemeenten gereageerd op de uitvraag. De resultaten van de uitvragen zijn vergeleken met de bekende lv3-gegevens van de betreffende gemeente<sup>6</sup>. Bij opvallende afwijkingen tussen beide bronnen is contact opgenomen om de verschillen te verhelderen. Ook als een gemeente opviel ten opzichte van andere gemeenten in de steekproef is contact opgenomen over de interpretatie van het opmerkelijke patroon.

In de uitvraag is bijzondere aandacht besteed aan taken waarvoor de huidige kostenstructuur slechts beperkt inzichtelijk is. Dat geldt bijvoorbeeld in gemeenten waar het Participatiebudget wordt aangevuld met de algemene middelen. Een aantal (kleinere) gemeenten heeft de beleidsterreinen 'werk en inkomen' en 'zorg' geïntegreerd. Verder vindt in een aantal gemeenten integraal casemanagement plaats, waarbij inkomensdienstverlening en re-integratie naar werk door dezelfde consultants uitgevoerd worden.

Naar aanleiding van deze – vaak inhoudelijke – gesprekken zijn de gegevens in een aantal gevallen nog geschoond. Daarna is op basis van de huidige, geschoonde netto lasten bepaald in hoeverre de huidige omvang van het cluster W&I overeenkomt met de daadwerkelijke kosten.

### 2.4 Kostendrijvers

In het onderzoek is gezocht naar variabelen die de kosten verklaren, zogenaamde kostendrijvers. Om mogelijke kostendrijvers te vinden, is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. In de eerste plaats is aansluiting gezocht bij onderzoek naar de bestaande verdeelmodellen voor het cluster W&I in het Gemeentefonds, de oude en nieuwe verdeling van de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen en het Participatiebudget. Daarnaast zijn mogelijke kostendrijvers verzameld in gesprekken met veldpartijen en gemeenten.

---

<sup>6</sup> Zie Bijlage C voor de gebruikte bronnen.

Bij ieder van de mogelijke kostendrijvers is onderzocht in hoeverre het mogelijk is deze op een eenduidige, objectieve en globale manier te kwantificeren. Daarna is met behulp van statistische analyses onderzocht of het vermoede verband met de kosten voor het cluster W&I ook daadwerkelijk bestaat.

## 2.5 Verklaringsmodel

Het verklaringsmodel reproduceert en verklaart de gevonden kostenpatronen zo goed mogelijk. Daarbij zijn alleen objectieveerbare oorzaken meegenomen, geen eigen beleidskeuzes. Een verklaringsmodel is een belangrijk hulpmiddel om tot een verdeling te komen. Het corrigeert te ver uiteenlopende historische kostenpatronen waarvoor geen objectieve grondslagen zijn te vinden. In de onderliggende berekening van het verdeelmodel is per kostencluster (zie paragraaf 2.2) een verklaringsmodel opgesteld aan de hand van de relevante kostendrijvers. Daarbij zijn de gewichten van de verschillende kostendrijvers zo gekozen dat het verklaringsmodel de werkelijke, objectieveerbare, kosten zo goed mogelijk reproduceert. Op een aantal punten was het niet mogelijk om uit te gaan van de historische kosten. Dit geldt vooral voor taken die nu nog niet bij de gemeente belegd zijn.

Gewoonlijk komen in een verklaringsmodel niet alle relevante kostendrijvers terug. De reden hiervoor is dat veel kostendrijvers overlap vertonen, waardoor niet alle kostendrijvers nodig zijn om het uitgavenpatroon zo waarheidsgetrouw mogelijk te beschrijven.

## 2.6 Maatstaven

Het objectieve verdeelmodel verdeelt een budget op basis van verdeelmaatstaven. Bij de keuze voor specifieke maatstaven geldt een aantal aanvullende eisen ten opzichte van kostendrijvers in het verklaringsmodel<sup>7</sup>. Ze moeten bijvoorbeeld eenduidig kwantitatief vast te stellen zijn, niet (direct) beïnvloedbaar zijn door beleid en voldoende stabiel zijn door de jaren heen. Wij beschrijven het volledige toetsingskader voor maatstaven in paragraaf 7.1.

Met het oog op de overzichtelijkheid van het Gemeentefonds is er een voorkeur voor maatstaven die op dit moment al gebruikt worden. De maatstaf bijstandsontvangers heeft een aparte status in het onderzoek, aangezien er discussie is over de geschiktheid van de maatstaf. Daarom zijn er twee verklaringsmodellen gemaakt, één met en één zonder het aantal bijstandsontvangers. Daarnaast bestaat de wens om het aantal maatstaven in het Gemeentefonds te reduceren. Expliciet onderdeel van de opdracht was dan ook om het aantal maatstaven zo beperkt mogelijk te houden (zie ook paragraaf 1.2).

De keuze van maatstaven is gedaan door de opdrachtgevers, de ministeries van BZK en Financiën, op basis van adviezen en voorstellen van AEF. Adviezen zijn gegeven in de vorm van toetsingen en doorrekeningen van verschillende varianten van het maatstavenmodel.

## 2.7 Herverdeeleffecten

Een herijking van het Gemeentefonds moet gegroeide scheefheden corrigeren. Dat gaat gepaard met herverdeeleffecten: bij de overgang van een oude naar een nieuwe verdeling

---

<sup>7</sup> Zie de Memorie van Toelichting op de Financiële-verhoudingswet 1997.

gaan sommige gemeenten erop vooruit en anderen erop achteruit. Herverdeeeffecten moeten verklaarbaar zijn in termen van historische of beleidseffecten.

Als er daarentegen een herverdeeeffect is voor een collectief van gemeenten, met een gemeenschappelijke, objectieve oorzaak, moet bekeken worden of dit effect gehonoreerd kan worden met een passende maatstaf. Als het herverdeeeffect blijft bestaan, moet extra aandacht besteed worden aan gemeenten die erop achteruitgaan. Gemeenten moeten immers in staat zijn om negatieve financiële effecten op te vangen en zich in de richting van de nieuwe uitkomst te ontwikkelen.

Grotere veranderingen kunnen eventueel verzacht worden met een passend ingroeipad. Dat geldt niet voor elk uitgevoerd groot onderhoud op zichzelf, maar is afhankelijk van gecombineerde herverdeeeffecten in verschillende onderdelen van het groot onderhoud van het Gemeentefonds.

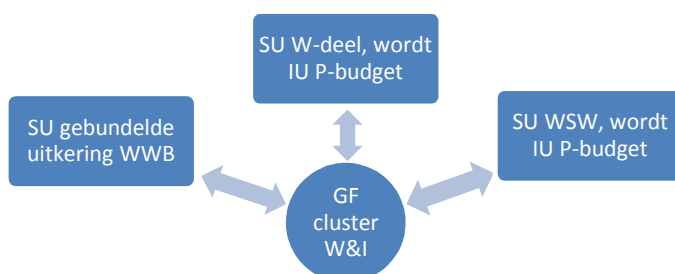
In de rest van de rapportage worden deze stappen verder uitgewerkt.



### 3 Taken in het cluster W&I

#### 3.1 Samenhang met andere budgetten en afbakening

Gemeenten hebben diverse taken en verantwoordelijkheden op het gebied van W&I. De bekostiging van deze taken gebeurt niet alleen vanuit het cluster W&I in het Gemeentefonds. Zoals te zien is in Figuur 3 bestaan er ook relaties met andere uitkeringen. Tot en met 2014 (de periode waarin dit onderzoek uitgevoerd werd) werd een groot deel van de taken op het gebied van Werk en Inkomen bekostigd met Specifieke Uitkeringen (SU's) vanuit het Rijk. Een SU wordt ingezet om specifieke Rijksdoelen te bereiken. Een belangrijk verschil tussen een SU en het Gemeentefonds is dat de middelen van een SU geoormerkt zijn, terwijl middelen uit het Gemeentefonds vrij besteedbaar zijn. Verschil tussen de gebundelde uitkering van de WWB en andere SU's is dat gemeenten overschotten op het I-deel mogen houden en tekorten elders in de begroting moeten dekken<sup>8</sup>.



Figuur 3: Externe budgetten die het cluster W&I beïnvloeden

Twee van de SU's in Figuur 3 worden vanaf 2015 onderdeel van de Integratieuitkering (IU) Participatiebudget. Voor al deze geldstromen geldt dat ze een eigen verdeelsystematiek volgen en geen onderdeel zijn van dit onderzoek. Dat geldt ook voor de taken die hierbij horen. Hoewel een tekort op een SU in de praktijk uit de algemene middelen betaald wordt<sup>9</sup> (waaronder het Gemeentefonds), zijn de middelen uit een SU in principe bedoeld voor de bestrijding van de kosten voor een door het Rijk opgedragen specifieke taak<sup>10</sup> en dus in beginsel kostendekkend, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven<sup>11</sup>.

Binnen het cluster W&I is het gebruikelijk dat een tekort op de SU's, met name van de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen, opgevangen wordt vanuit de algemene middelen. Aangezien collectieve voorkeuren van gemeenten in principe in de verdeling gehonoreerd worden, is met de opdrachtgever afgestemd hoe moet worden omgegaan met uitgaven die worden gedaan om tekorten op de genoemde SU's te dekken. Daarbij spelen de volgende afwegingen een rol.

<sup>8</sup> WWB 2004; kst, 28 870, nr. 3, p.18, paragraaf 5.1.3.

<sup>9</sup> In geval van de gebundelde uitkering kunnen gemeenten onder voorwaarden in aanmerking komen voor een incidentele of meerjarige aanvullende uitkering om een tekort deels op te vangen.

<sup>10</sup> Gemeentewet, Art. 108, lid 2 en 3 en Fwv 1997, Art. 15a, lid 1 en Art. 16, lid 1.

<sup>11</sup> Fwv 1997, Art. 2, lid 1.

- De tekorten op de SU kunnen aanzienlijk zijn in vergelijking met de totale apparaatslasten. Een groot tekort kan daardoor een sterk versturende werking op de verdeling hebben, terwijl de hoogte van het tekort vooral voor de gebundelde uitkering in de praktijk jaarlijks sterk kan fluctueren.
- Vanaf 2015 worden de SU's in Figuur 3 aangepast en wordt een andere verdeelsleutel gehanteerd. Daardoor kunnen de tekorten bij ongewijzigde uitgaven anders uitvallen dan nu het geval is.
- In de SU's in Figuur 3 zit veelal een prikkel voor gemeenten om effectief beleid te voeren. Als de tekorten gehonoreerd zouden worden in de verdeling van de AU, zou het Gemeentefonds effectief gebruikt worden om deze prikkelwerking op te heffen.

Een eventueel tekort op de SU's wordt vanwege de uitgangspunten van de financiële verhoudingen niet gehonoreerd in de algemene uitkering. De uitgaven die ten laste kunnen komen van één van de SU's in Figuur 3 worden dan ook niet meegenomen in de grondslag van de verdeling<sup>12</sup>.

Er is inhoudelijk wel een wisselwerking tussen de SU's en de apparaatslasten die onderdeel zijn van het cluster W&I in het Gemeentefonds. Veranderingen in de taken die gefinancierd worden vanuit de SU's kunnen immers invloed hebben op de apparaatslasten en de kosten voor minimale beleid. In dit hoofdstuk staan we daarom ook stil bij de taken en de veranderingen door de Participatiewet, waarbij we aantekenen dat het ons uitdrukkelijk alleen te doen is om de kosten die samenhangen met het cluster W&I.

### 3.2 Driedeling typen taken

Zoals aangekondigd in Hoofdstuk 2, houden we voor de kosten in het cluster W&I een driedeling aan. Dit is weergegeven in Figuur 4. Een volledig overzicht is te vinden in Bijlage E.

Apparaatslasten inkomens- dienstverlening	Apparaatslasten re-integratie en participatie	Programma- en apparaatslasten minimale beleid
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behandeling van aanvragen, verstrekking uitkeringen, bestandsbeheer</li> <li>• Uitvoering Bbz 2004</li> <li>• Handhaving en sociale recherche (inclusief tegenprestatie en kostendelersnorm)</li> <li>• Debiteurenbeheer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepalen van de noodzaak van een voorziening</li> <li>• Aanbieden van een voorziening</li> <li>• Opleggen en handhaven van verplichtingen</li> <li>• Apparaatslasten taken voor mensen met een arbeidsbeperking</li> <li>• Apparaatslasten inburgering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijzondere bijstand</li> <li>• Individuele inkomensvoetingsbijstand</li> <li>• Apparaatslasten kwijtschelding gemeentelijke heffingen</li> <li>• Schuldhelpverlening</li> <li>• Overig minimale beleid (stadspassen e.d.)</li> <li>• Individuele studietoelagen</li> </ul>

Figuur 4: Taken in het cluster Werk en Inkomen op hoofdlijnen. Een uitgebreider overzicht staat in Bijlage F.

<sup>12</sup> Vanaf 2015 is het Participatiebudget een IU in plaats van een SU. Dit kan invloed hebben op deze afweging, hoewel het ook dan niet in de lijn ligt om tekorten op het Participatiebudget te 'repareren' via de apparaatslasten.

Niet alle taken die genoemd worden in de figuur werden ten tijde van het onderzoek door de gemeente uitgevoerd. Met de invoering van de Participatiewet veranderen er taken en komen er nieuwe taken bij. Dit onderscheid is belangrijk voor de latere stappen in de analyse, reden waarom we er in dit hoofdstuk expliciet bij stilstaan. Daarbij wordt ook op hoofdlijnen aangegeven wat de verandering van taken betekent voor de kostenstructuur die gehanteerd zal worden in het bepalen van de verdeling. De vertaling van de kostenstructuur naar een verdeling is een aparte stap, die wordt gemaakt in Hoofdstuk 7.

### 3.3 Taken onderdeel I - Bijstandsverstrekking en inkomensdienstverlening

#### Bestaande taken

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor inkomensondersteuning in de vorm van een bijstandsuitkering, tot 2015 op grond van de WWB en daarna in het kader van de Participatiewet. Voor het toekennen van bijstandsuitkeringen ontvangen gemeenten een aparte gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen, maar de bijbehorende apparaatslasten worden betaald uit het cluster W&I in het Gemeentefonds<sup>13</sup>. Het gaat hier om inkomensdienstverlening en handhaving, zoals het beoordelen van aanvragen, bestandsbeheer en opsporen van misbruik (sociale recherche).

#### Veranderingen in taken

De Participatiewet heeft een grotere doelgroep dan de huidige WWB. Op het gebied van inkomensdienstverlening zijn de taken voor de nieuwe groep niet anders dan die voor de bestaande groep, maar neemt het volume wel toe. Daarnaast wordt een aantal nieuwe maatregelen ingevoerd die betrekking hebben op ontvangers van een uitkering<sup>14</sup>.

- De *kostendelersnorm* voor meerpersoonshuishoudens houdt in dat de hoogte van de bijstandsuitkering bepaald wordt op basis van het aantal huisgenoten van de bijstandsontvanger. Uitzonderingen hierop zijn studenten, jongeren tot 21 jaar en commerciële verhuur. De kostendelersnorm wordt van toepassing op naar schatting 36.000 huishoudens met een bijstandsuitkering<sup>15</sup>.
- *Extra verplichtingen* voor bijstandsontvangers: van hen mag een tegenprestatie worden verlangd die niet als doel heeft te leiden tot betaalde arbeid.
- Meer mogelijkheden voor *sancties* als bijstandsontvangers niet aan verplichtingen voldoen, het aangaan van werk frustreren, of zich misdragen tegen personeel dat de Participatiewet uitvoert.
- Vereenvoudiging van het *toeslagenbeleid*, wat tot minder uitzonderingsgevallen moet leiden. Wel zijn er mogelijkheden om een toeslag te verlagen voor personen die lagere algemeen noodzakelijke kosten voor het bestaan hebben (zoals krakers of thuislozen) en onlangs afgestudeerden.
- Aangescherpte voorwaarden voor *onthefing* van de arbeidsverplichting. Slechts wanneer personen duurzaam en blijvend arbeidsongeschikt zijn, krijgen zij een vrijstelling voor arbeids- en re-integratieverplichtingen en tegenprestatie.

<sup>13</sup> <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/financieel/financiering/systematiek.html>, september 2014

<sup>14</sup> Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (Wet maatregelen WWB)

<sup>15</sup> Memorie van Toelichting Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten.

### Effect van veranderingen op de apparaatslasten

In de Memorie van Toelichting van de Wet maatregelen WWB wordt ervan uitgegaan dat bovenstaande maatregelen geen invloed hebben op de kosten die gemeenten maken, aangezien de werkzaamheden rond deze taken op dit moment ook al door gemeenten uitgevoerd moeten worden. Uit gesprekken met veldpartijen blijkt dat er gemeenten zijn die een verschuiving in kosten verwachten, met name in verband met de invoering van de tegenprestatie en de kostendelersnorm.

Daarnaast voorzien sommige gemeenten dat de maatregelen een toename van de werkzaamheden voor bezwaar en beroep kunnen betekenen. Gemeenten geven echter ook aan dat deze toename mogelijk gecompenseerd wordt door vereenvoudigde regelgeving en een afname van het bestand van de bestaande doelgroep.

Waar gemeenten op dit moment in het kader van re-integratie in de praktijk vooral inzetten op cliënten die relatief kort in de bijstand zitten, verwacht een aantal gemeenten dat vooral van mensen die langer in de bijstand zitten een tegenprestatie gevraagd zal worden. Daarmee zal het gemeentelijk apparaat voor Werk en Inkomen niet meer voornamelijk ingezet worden voor nieuwe bijstandsontvangers, maar ook voor de langer zittende groep. Deze nieuwe focus heeft consequenties, omdat daar in eerder POR-onderzoek op een andere manier naar is gekeken. In vergelijking met de oude situatie die in de POR onderzocht is, is er met het nieuwe uitgangspunt minder aanleiding om in de verdeling te differentiëren naar bijstandsduur.

Er zijn gemeenten die verwachten dat de kostendelersnorm in combinatie met het vereenvoudigde toeslagenbeleid wel invloed heeft op de uitvoering, maar ze kunnen nog niet exact inschatten wat het effect zal zijn. Er leven vooral zorgen over een toename van het aantal mutaties in de uitkeringen dat invloed kan hebben op de hoogte van een uitkering en dus een woon- en leefonderzoek noodzakelijk maakt. Het is nog niet duidelijk in hoeverre de benodigde toets is te automatiseren. Het beeld is op dit moment dat gemeenten hiervoor geen verandering in formatie plannen.

Bovenstaande laat zien dat de exacte effecten van de veranderde regelgeving op de apparaatslasten nog niet zijn uitgekristalliseerd. Het overall beeld is dat gemeenten de veranderingen vooralsnog lijken op te vangen binnen de bestaande formatie. Eventuele andere consequenties voor de kostenstructuur zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd om conclusies aan te verbinden. Voor de taken op het gebied van inkomensdienstverlening is daarom in overleg met de opdrachtgever besloten de huidige kostenstructuur van gemeenten als basis voor de analyse aan te houden.

De nieuwe doelgroep in de Participatiewet betekent een uitbreiding van het cliëntenbestand van de bijstand en heeft daarmee ook invloed op de kosten voor inkomensdienstverlening. Hiervoor plannen gemeenten vaak wel uitbreiding van de formatie, en er is ook geld voor toegevoegd aan het Gemeentefonds. Het is nog niet duidelijk of de nieuwe doelgroep meer of minder kosten per cliënt met zich mee zal brengen dan de huidige doelgroep in de bijstand. Aandachtspunt daarbij is dat met name jongeren met een verstandelijke handicap, de grootste groep in de Wajong, vaak ondersteund worden door Mee. De financiering van Mee verandert echter nu deze taken gedecentraliseerd worden naar gemeenten in het kader van de Wmo 2015. De komende jaren zal gemonitord moeten worden of dit invloed heeft op de apparaatslasten inkomensdienstverlening.

### 3.4 Taken onderdeel II - Re-integratie en participatie

#### Bestaande taken

Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de inzet van re-integratietrajecten, scholing en andere stimuleringsmaatregelen. De kosten voor deze voorzieningen zijn en blijven ook in de toekomst onderdeel van het Participatiebudget. Uitvoeringskosten die niet direct toe te rekenen zijn aan een participatievoorziening mogen niet betaald worden uit het Participatiebudget en komen ten laste van het cluster W&I in het Gemeentefonds<sup>16</sup>.

Op dit moment biedt de Sociale Werkvoorziening (SW) werk aan inwoners met een arbeidshandicap. Met inwerkingtreding van de Participatiewet vervalt de mogelijkheid tot nieuwe instroom in de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Mensen die nu al in de SW werken, behouden hun rechten<sup>17</sup>. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huidige WSW'ers tot deze via natuurlijk verloop uitstromen. De kosten hiervoor, inclusief het uitvoeringsbeleid om bijvoorbeeld nieuwe regelgeving van het Rijk te implementeren, komen ten laste van het Participatiebudget.

#### Veranderingen in taken

Met de invoering van de Participatiewet wordt de gemeente verantwoordelijk voor een grotere doelgroep. De Wajong is vanaf dat moment alleen nog toegankelijk voor mensen zonder arbeidsvermogen. Mensen die in de huidige situatie nog zouden instromen in de Wajong en arbeidsvermogen hebben, vallen vanaf 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. De huidige Wajongers behouden hun rechten en blijven dus onder de verantwoordelijkheid van het UWV vallen.

De Participatiewet biedt vooral voor de nieuwe doelgroep meer instrumenten. De inzet hiervan wordt bekostigd uit het Participatiebudget, maar de uitvoeringskosten komen ten laste van het cluster W&I. Per 2015 worden ook de middelen voor integratie onderdeel van het cluster W&I.

Vanaf 1 januari 2015 zijn er voor cliënten die zich melden bij de gemeenten verschillende uitkomsten mogelijk.

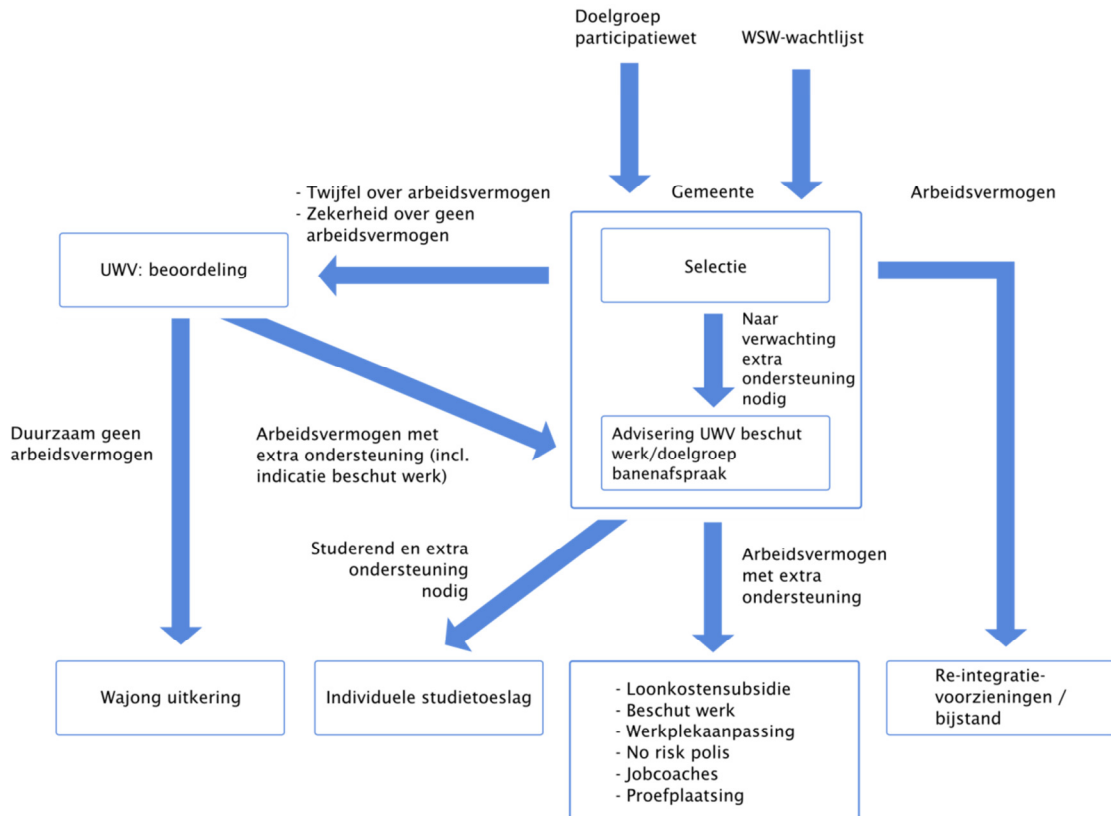
- *Wajong*: duurzaam geen arbeidsvermogen, geen gemeentelijke verantwoordelijkheid. Deze groep valt onder het UWV en zal zich naar verwachting ook daar melden.
- *Indicatie beschut werken*: mensen met arbeidsvermogen in beschutte omgeving. In de Werkkamer is afgesproken dat de indicatie beschut werken afgegeven wordt door het UWV. De gemeente vraagt het UWV hierbij om advies.
- *Arbeidsvermogen zonder indicatie beschut werken*: mensen met arbeidsvermogen die, eventueel met ondersteuning, kunnen werken bij een reguliere werkgever. Als het mensen betreft die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen, kan de gemeente een deel van de loonkosten betalen in de vorm van loonkostensubsidie. De hoogte van de loonkostensubsidie wordt vastgesteld op basis van een loonwaardebepaling volgens een van de standaard methodieken.

<sup>16</sup> Handreiking externe verantwoording Participatiebudget, 2009.

<sup>17</sup> Vragen en antwoorden Participatiewet, Baanafpraak en Quotumwet, 15 juli 2014.

- *Volledig arbeidsvermogen*: dit is de huidige doelgroep, waarvoor het bestaande instrumentarium ingezet wordt.

De verschillende instrumenten die gemeenten kunnen inzetten vanaf 2015 zijn weergegeven in Figuur 5.



Figuur 5: Overzicht van de nieuwe instrumenten van gemeenten in de Participatiewet.

Beschut werk is een van de instrumenten die de Participatiewet aan gemeenten ter beschikking stelt. Het kan aangeboden worden in het SW-bedrijf, maar aangezien het een samenstelling van voorzieningen is, heeft de gemeente beleidsvrijheid om beschut werken anders in te richten. De doelgroep voor beschut werken is ongeveer een derde van de mensen die voorheen onder de WSW zouden zijn gevallen. De kosten voor beschut werken komen ten laste van het Participatiebudget<sup>18</sup>. Alleen de gemeentelijke apparaatslasten in het kader van beleid zijn relevant voor de verdeling in het Gemeentefonds.

Voor cliënten die, eventueel met ondersteuning, bij een reguliere werkgever kunnen werken, zijn er verschillende mogelijkheden in de Participatiewet. Het belangrijkste instrument is *loonkostensubsidie*, waarbij de gemeente het gat aanvult tussen de

<sup>18</sup> In het geval loonkostensubsidie wordt ingezet in combinatie met beschut werken, komen de kosten hiervan ten laste van de gebundelde uitkering.

loonwaarde en het wettelijk minimumloon<sup>19</sup>. Deze aanvulling bedraagt maximaal 70% van het minimumloon, waardoor dit instrument naar verwachting vooral ingezet zal worden voor mensen met een loonwaarde van meer dan 30%. De loonwaarde wordt bepaald door de gemeente in samenspraak met de werkgever en wordt jaarlijks opnieuw tegen het licht gehouden<sup>20</sup>. Daarnaast kan de gemeente *werkplekaanpassingen* betalen en met een *no-riskpolis* werkgeversrisico's afdekken. Deze taken worden geregeld via regionale werkbedrijven, waarin behalve de gemeente ook het UWV vertegenwoordigd is.

Door deze nieuwe doelgroepen zal loonwaardebepaling een dominantere rol gaan spelen in de gemeentelijke taken. Er wordt budget toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de nieuwe doelgroepen en bijbehorende verantwoordelijkheden.

#### Effect van veranderingen in re-integratie en participatie op de apparaatslasten

Hoewel beschut werken een ander instrument is dan de WSW, wordt verwacht dat de consequenties voor de apparaatslasten gering zullen zijn. De volledige uitvoering, inclusief het uitvoeringsbeleid, wordt namelijk op dit moment bekostigd uit de SU WSW en in de toekomst uit het Participatiebudget<sup>21</sup>. Alleen de pure beleidstaken vallen binnen het cluster W&I, en er is geen reden om aan te nemen dat de kostenstructuur voor deze taken zal veranderen door de overgang naar beschut werken.

Voor de nieuwe doelgroepen wordt extra budget aan het Gemeentefonds toegevoegd (zie ook Bijlage G). In de Memorie van Toelichting van de Participatiewet staat uitgewerkt hoe hiervoor een bedrag per cliënt berekend is, waarbij het verwachte aantal cliënten is gebaseerd op de huidige populatie in de Wajong.

Gemeenten zijn op dit moment nog volop bezig met de inrichting van de regionale werkbedrijven, die een groot deel van de taken voor de nieuwe doelgroep uit zullen voeren. De exacte kostenstructuur is daarom op dit moment nog niet te bepalen. Voor de verdeling van het budget dat aan het Gemeentefonds toegevoegd wordt, is de huidige instroom in de Wajong werkregeling en de WSW de beste graadmeter. In overleg met de opdrachtgever is besloten om deze te gebruiken als basis voor het bepalen van de huidige kostenstructuur.

### 3.5 Taken onderdeel III – minimabeleid

#### Bestaande taken

Gemeenten beschikken over een aantal mogelijkheden om minima financieel bij te staan.

- *Schuldhulpverlening*, ondersteuning bij het oplossen van schulden.

<sup>19</sup> Op dit moment zetten gemeenten ook al loonkostensubsidie in voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals langdurig werklozen. De doelgroep voor loonkostensubsidie wordt op den duur echter veel groter in de Participatiewet en de werkwijze rondom loonwaardebepaling verandert.

<sup>20</sup> Als loonkostensubsidie ingezet wordt bij beschut werken, vindt herziening van de loonwaarde eens in de drie jaar plaats.

<sup>21</sup> Eventuele loonkostensubsidie komt ten laste van de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen.

- *Bijzondere bijstand* (BB) bij onvoorziene kosten. Vanaf 2015 kan deze enkel op individuele basis worden toegekend, en niet meer categoriaal. Een uitzondering hierop vormt het categoriaal kunnen afsluiten van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.
- *Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen* (zoals voor OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht). De kosten voor de gemeenten hiervoor (in de vorm van wegvallende baten) worden bekostigd vanuit het betreffende cluster in het Gemeentefonds en zijn dus geen onderdeel van het cluster W&I, maar de apparaatslasten vallen wel in het cluster W&I<sup>22</sup>.
- *Overig minimabeleid*, zoals stadspassen met extra mogelijkheden of rechten voor minima.

Met uitzondering van kwijtschelding worden zowel de programmakosten als de apparaatslasten voor minimabeleid bekostigd vanuit het cluster W&I.

#### Veranderingen in taken

Vanaf 2015 wordt de langdurigheidstoeslag (LDT) vervangen door een individuele inkomenstoeslag (IIT). Het is aan de gemeenten om de voorwaarden en de hoogte van het bedrag vast te stellen. Ook moeten gemeenten beoordelen of een persoon ervoor in aanmerking komt. Hierbij spelen behalve inkomen en vermogen ook toekomstperspectief en eerdere inspanningen om tot inkomensverbetering te komen mee.

Ook de bijzondere bijstand wordt geïndividualiseerd. Met uitzondering van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering wordt geen categoriale bijzondere bijstand meer verleend.

Daarnaast is er de afgelopen jaren meer geld beschikbaar gekomen om minima financieel bij te staan. Vanaf 2015 gaat het structureel om € 90 miljoen per jaar.

Studerenden die niet of moeilijk rond kunnen komen omdat zij door hun beperking niet in staat zijn om een bijbaan te vervullen, kunnen vanaf 1 januari 2015 in aanmerking komen voor een studietoeslag. De gemeenten leggen de hoogte en frequentie van de uitkering vast. Ook beoordelen zij, met hetzelfde instrumentarium als voor de loonwaardebepaling, of iemand in aanmerking komt voor de studietoeslag. Hiervoor worden middelen toegevoegd aan het Gemeentefonds.

#### Effect van veranderingen op de kosten

De effecten van de meer individuele aanpak van minimabeleid zijn nog niet duidelijk. Doordat de middelen effectiever ingezet kunnen worden, is de verwachting dat met lagere programmalasten meer bereikt kan worden. Mogelijk leidt dit beleid wel tot meer apparaatslasten<sup>23</sup>, hoewel dit niet noodzakelijk is<sup>24</sup>. De exacte uitwerking is sterk afhankelijk van beleidskeuzes die verschillende gemeenten hierin maken. Daarom is in overleg met de opdrachtgever besloten om uit te gaan van de huidige kostenstructuur waarbij de additionele middelen volgens de standaard verdeelformule toegevoegd worden

---

<sup>22</sup> Financiële-verhoudingswet, Memorie van Antwoord.

<sup>23</sup> Bestuurlijk advies wetsvoorstel WWB-maatregelen 2014, VNG, 2013.

<sup>24</sup> Werkwijzer bijzondere bijstand, Maatwerk in het armoedebeleid (praktijkvoorbeeld gemeente Oss), Programmaraad, 2014.



aan het budget. Voor de kostenstructuur voor de individuele studietoeslag is in het onderzoek uitgegaan van de instroom in de huidige regeling studietoeslag in de Wajong.

### 3.6 Wet hervorming kindregelingen

De aanpassing van de WWB naar de Participatiewet gaat gepaard met een aantal andere wetswijzigingen, waaronder de Wet hervorming kindregelingen. De verandering in deze wet kan invloed hebben op zowel uitkeringen als minimabeleid.

De Wet hervorming kindregelingen verkleint het aantal regelingen specifiek voor kinderen en bevat daarmee een prikkel voor ouders om te gaan werken. De uitvoeringskosten voor inkomensdienstverlening zouden daardoor moeten dalen, maar sommige gemeenten uiten zorgen dat het beroep op bijzondere bijstand kan toenemen als gezinnen er in hun inkomen op achteruit gaan. Het effect op de uitgaven in het cluster W&I is nog niet uitgekristalliseerd, daarom is de kostenstructuur niet aangepast.

### 3.7 Samenvatting uitgangspunten voor de kostenstructuur

In dit hoofdstuk zijn de veranderingen in de taken beschreven die invloed kunnen hebben op de kostenstructuur in het cluster W&I. De conclusies van het hoofdstuk en de betekenis voor het uitgangspunt van de kostenstructuur staan samengevat in onderstaande tabel. De kostenstructuur is de basis voor het bepalen van de verdeling in Hoofdstuk 6.

Verandering	Uitgangspunt kostenstructuur
Wet maatregelen WWB - Kostendelersnorm - Tegenprestatie - Meer mogelijkheden sancties - Vereenvoudiging toeslagenbeleid - Aanscherping voorwaarden ontheffing arbeidsinschakeling	Huidige kostenstructuur inkomensdienstverlening is het uitgangspunt voor de verdeling.
Beschut werken	Huidige kostenstructuur apparaatslasten WSW is het uitgangspunt
Nieuwe doelgroep (Wajong) en bijbehorende verantwoordelijkheden (LKS, loonwaardebepaling etc)	Op basis van instroom Wajong werkregeling
Individuele toekenning en intensivering minimabeleid	Huidige kostenstructuur minimabeleid is het uitgangspunt voor de verdeling, de omvang van het cluster wordt aangepast
Individuele studietoeslag	Op basis van gebruik Wajong studieregeling
Wet hervorming kindregelingen	Geen aanpassing kostenstructuur

Tabel 1: Overzicht veranderingen in regelgeven en uitgangspunten voor de kostenstructuur.

## 4 Uitgaven in het cluster W&I

### 4.1 Bekende bronnen en knelpunten

Gemeentelijke uitgaven worden gemonitord via de Informatie voor derden (lv3). De lv3-posten die van belang zijn voor het cluster W&I staan in Tabel 2.

lv3-nummer	Omschrijving
610	Bijstandsverlening
611	Werkgelegenheid (vrijwel niet meer in gebruik)
614	Gemeentelijk minimabeleid
623	Participatiebudget

Tabel 2: Overzicht lv3-nummers die relevant zijn voor het cluster W&I.

Periodiek wordt onderzoek gedaan naar de kosten in het cluster ten behoeve van de eerder genoemde POR's. Daarin wordt onderzocht in hoeverre de verdeling en de omvang van het cluster nog actueel zijn. Als daar aanleiding voor is, volgt een verdiepend onderzoek. Het laatste verdiepende onderzoek op de POR naar W&I is gebaseerd op gegevens uit 2010. Voor het cluster W&I zijn daarin substantiële knelpunten gesignaleerd in zowel de verdeling als de omvang van het cluster<sup>25</sup>. De belangrijkste aandachtspunten waren:

- de omvang van het cluster
- dekking van tekorten op SU's
- schaaffecten (i.v.m. samenwerking in ISD's)
- invloed van bijstandsduur op de kosten.

Op de lv3-posten worden behalve de kosten die relevant zijn voor het cluster W&I ook de uitgaven verantwoord die ten laste komen van de SU's in Figuur 3 op bladzijde 17. De budgetten moeten hiervoor geschoond worden in verband met de aparte status van SU's in de Fvw. Daarmee zijn de kosten echter nog niet goed onderling vergelijkbaar. De reden hiervoor is dat gemeenten verschillend omgaan met de toerekening en categorisering van kosten. Om een uniform en vergelijkbaar beeld te krijgen, was daarom een uitvraag met aanvullend onderzoek nodig.

### 4.2 Uitvraag en steekproef

Voor een actueel beeld van de kosten in het cluster W&I is in het kader van dit onderzoek uitvraag gedaan bij een steekproef van 60 gemeenten. De ervaring leert dat een dergelijke steekproefomvang, mits goed gekozen, een helder beeld geeft van de kostenstructuur en de achterliggende kostendrijvers. Daarvoor is wel van belang dat voldoende verschillende typen gemeenten vertegenwoordigd zijn in de steekproef.

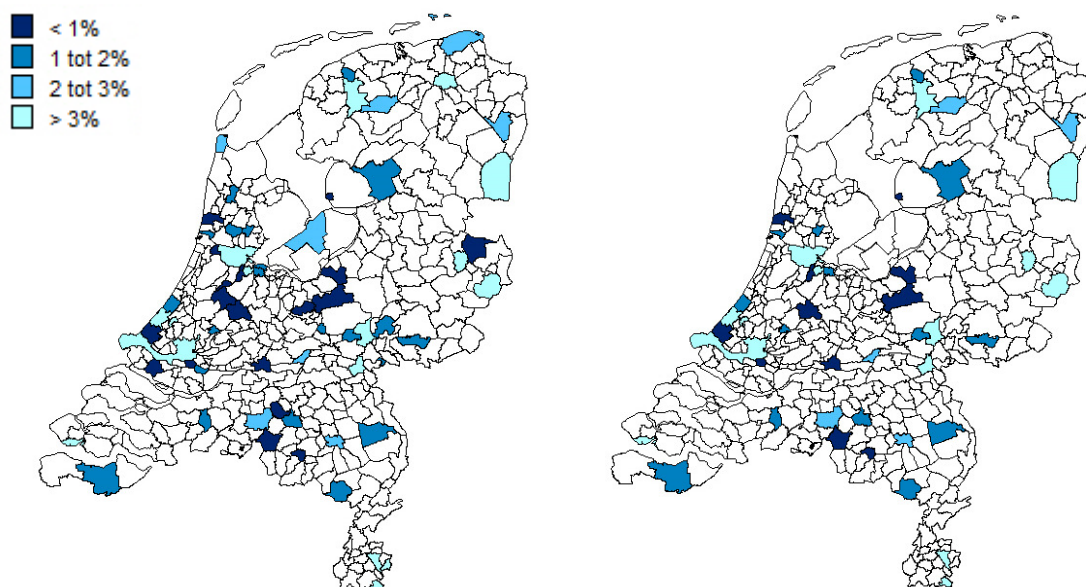
<sup>25</sup> Cebeon/Regioplan, Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds. Overkoepelende notitie eerste fase, september 2011, par. 4.3.10 en 4.3.11. Dit is een nadere verdieping van scheefheid, die werd aangetroffen in POR2010.

Bij de samenstelling van de steekproef is daarom in het bijzonder gelet op:

- regionale spreiding
- spreiding over grootteklasse en vertegenwoordiging G4
- huidige inkomsten en uitgaven in het cluster W&I
- huidige bedrag gebundelde uitkering WWB
- aantal bijstandsontvangers
- aantal WSW'ers
- toekenning meerjarige aanvullende uitkering bijstandslasten (MAU en in mindere mate IAU)
- vertegenwoordiging van krimpgemeenten.

In de uiteindelijke selectie zijn zogenoemde uitschieters (bijvoorbeeld gemeenten met een hoog percentage bijstandsontvangers) sterk vertegenwoordigd. De methodologische reden hiervoor is dat in deze gemeenten een pregnante problematiek kan spelen die in andere gemeenten in mildere vorm aanwezig is. Door juist deze gemeenten prominent in de steekproef op te nemen worden eventuele afwijkingen in de verdeling sneller zichtbaar en kunnen kostendrijvers sneller geïdentificeerd worden. De volledige lijst met steekproefgemeenten staat in Bijlage D.

Naar de steekproefgemeenten is een uitvraag gestuurd, die staat beschreven in Bijlage E. Wegens de korte doorlooptijd van het onderzoek en de hoge werkdruk in gemeenten in verband met de decentralisaties in het Sociaal Domein, is zoveel mogelijk gepoogd de uitvraag beknopt te houden, zodat de belasting voor gemeenten beperkt bleef. Desondanks bleken niet alle gemeenten in staat de uitvraag tijdig in te vullen. De spreiding over het land van de oorspronkelijke uitvraag en de gemeenten die de uitvraag ingevuld hebben is weergegeven in Figuur 6.



Figuur 6: De oorspronkelijke steekproef (links) en de gemeenten die de uitvraag ingevuld hebben (rechts).

In het onderzoek is gecontroleerd of de gemeenten die de uitvraag ingevuld hadden voldoende divers waren en of het resulterende verklaringsmodel in Hoofdstuk 6 robuust was onder toevoegen of verwijderen van gemeenten. Dit bleek inderdaad het geval.

De door gemeenten gerapporteerde uitgaven zijn getoetst op basis van verschillende bronnen. Daarbij is een aantal checks uitgevoerd, die samengevat worden in Tabel 3.

Type check	Controlestappen
Interne consistentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergelijking verhouding tussen programmalasten en apparaatslasten per onderdeel</li> <li>- Vergelijking begroting en realisatie</li> <li>- Bijstandslasten per bijstandsontvanger</li> <li>- Apparaatslasten per fte (middensom)</li> <li>- Vergelijking tussen berekende en opgegeven caseload</li> </ul>
Externe bronnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iv3-gegevens (de meeste recente realisatiecijfers die ter beschikking zijn gesteld door het CBS waren uit 2012 en daardoor niet volledig vergelijkbaar)</li> <li>- Huidige verdeling</li> <li>- Voor een deel van de gemeenten is de uitvraag vergeleken met de Divosabenchmark</li> </ul>
Andere gemeenten	- Uitbijters in het verklaringsmodel

Tabel 3: Overzicht van checks die uitgevoerd zijn op uitvragen

Als er sprake was van opvallende uitkomsten bij deze checks zijn verdiepende gesprekken met de gemeente gevoerd. Op basis van deze aanvullende informatie zijn, indien nodig, de gegevens uit de oorspronkelijke uitvraag geschoond. De meest voorkomende stappen in deze opschoning waren:

- correctie van 'oneigenlijke' taken en boekingen – denk hierbij bijvoorbeeld aan taken die uit andere budgetten bekostigd zouden moeten worden en als niet relevant voor de verdeling kunnen worden beschouwd (zie ook paragraaf 3.1);
- correctie van verkeerd geboekte uitgaven – hierdoor is vergelijking met Iv3 mogelijk;
- correctie van incidentele uitgaven die het structurele uitgavenpatroon en daarmee de verdeling zouden kunnen verstoren;
- splitsing primair proces en doorberekening centrale overhead – gemeenten gaan verschillend om met de toerekening van de centrale overhead. Waar de ene gemeente alle ondersteuning in de begroting en rekening doorbelast naar afzonderlijke eenheden of afdelingen, rekent de andere gemeente geen enkele ondersteuning toe aan het primaire proces. Om de kosten van gemeenten toch goed vergelijkbaar te maken, is bij gemeenten met een integrale kostprijs in een intern doorbelastingstarief gevraagd naar het opslagpercentage dat gehanteerd wordt voor de centrale overhead. Vervolgens is voor dit percentage gecorrigeerd om gemeenten onderling vergelijkbaar te maken.

De bovengenoemde opschoning bleek niet voor alle gemeenten op alle onderdelen mogelijk. De gegevens van gemeenten waarvoor de data niet voldoende betrouwbaar geschoond konden worden, zijn zoveel als mogelijk meegenomen in deelanalyses (voor zover dit mogelijk was op basis van de ingevulde gegevens).

In Tabel 4 staat een overzicht van het aantal gemeenten voor elk van de deelanalyses<sup>26</sup>.

Deelanalyse	Aantal gemeenten
Inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie	39
Minimabeleid	40

Tabel 4: Omvang van de steekproef per deelanalyse

### 4.3 Resultaten uitvraag

Uit de uitvraag komen grote verschillen naar voren in de kostenstructuur van gemeenten. Deze verschillen worden grotendeels veroorzaakt door beleidskeuzes en de manier waarop taken zijn vormgegeven. De belangrijkste verschillen zijn:

- *Breedte van het dienstenpakket* – In sommige gemeenten wordt alleen de formele afhandeling, zoals de rechtmatigheidstoets, door de inkomensconsulent gedaan, terwijl andere gemeenten integraal casemanagement voeren, en daarbij ook direct kijken wat voor acties nodig zijn op bijvoorbeeld het gebied van re-integratie- of minimabeleid.
- *Positionering van handhaving en fraudebestrijding* – Bij sommige gemeenten wordt van alle medewerkers verwacht dat zij actief zoeken naar signalen van fraude of onrechtmatig gebruik van bijstand. Andere gemeenten vinden dat daardoor de vertrouwensrelatie tussen medewerker en cliënt beschadigd wordt, waardoor eventuele hulpverlening belemmerd kan worden. Zij kiezen ervoor deze taken te scheiden. Uiteraard komen tussenvormen van deze twee uitersten ook voor.
- *Scheiding participatiebudget en apparaatslasten* – Op het Participatiebudget mogen alleen kosten worden verantwoord die direct zijn toe te rekenen aan een participatievoorziening<sup>27</sup>. De andere kosten komen ten laste van de algemene middelen. Deze scheiding komt niet altijd overeen met de uitvoeringspraktijk. Bij sommige gemeenten is sprake van intensief casemanagement bijvoorbeeld als onderdeel van de re-integratievoorziening, terwijl andere gemeenten dat apart organiseren.
- *Tekorten of overschotten op het Participatiebudget* – In de verantwoording speelt mee dat gemeenten tekorten en overschotten op het Participatiebudget maar beperkt mogen meenemen naar volgende jaren. Voor gemeenten met een overschot op de SU is het daarom voordelig om zoveel mogelijk kosten op het Participatiebudget te boeken. Daarom is het voor deze gemeenten van belang om een scherpe afbakening te maken tussen taken die uit de SU bekostigd kunnen worden en taken waarvoor dit niet het geval is. Voor gemeenten met een tekort op het Participatiebudget is dit minder belangrijk. Dit komt terug in de cijfers: een aantal gemeenten met een tekort op de SU heeft hogere apparaatslasten dan gemeenten met een overschot, zonder dat dit bedrag expliciet opgenomen is als tekort op de SU.
- *Keuzes in minimabeleid en schuldhulpverlening* – Sommige gemeenten zetten veel sterker in op minimabeleid en schuldhulpverlening dan andere. De verschillen in beleidskeuzes op dit vlak hebben vaak een historische basis en kunnen slechts ten dele objectief verklaard

<sup>26</sup> In verband met de stabiliteit van de analyse is het verklaringsmodel gebaseerd op twee deelanalyses.

<sup>27</sup> Wat mag uit het participatiebudget worden betaald?, SZW.

worden. De weggevallen baten door kwijtschelding zijn niet meegenomen in de totaalbedragen (zie ook Bijlage F).

Bovenstaande punten zijn (beleids)inhoudelijke verschillen waarvoor de uitvraag niet te schonen is.

Voor de vergelijkbaarheid worden de apparaatslasten zonder de doorbelasting van de centrale overhead als basis gebruikt voor de kostenstructuur. Een opslag voor de overhead wordt in een aparte stap toegevoegd. Op basis van de overheadpercentages die gemeenten opgegeven hebben voor de doorbelasting, is hier een opslag van 40% voor gehanteerd. Dit is relatief hoog in vergelijking met de 32% overhead die gemeenten gemiddeld hebben. De medewerkers bij W&I zitten echter in relatief lage loonschalen, waardoor overhead door de systematiek van doorbelasting gemiddeld hoger uitpakt.

#### Vertegenwoordiging uitvraaggemeenten

Belangrijk aandachtspunt in de POR<sup>28</sup> was de waargenomen scheefheid over de grootteklassen. Hieruit bleek dat kleine gemeenten meer budget kregen dan op basis van de kostenstructuur gerechtvaardigd was. Daarom is in het onderzoek aandacht besteed aan een goede verdeling over grootteklassen. Het aantal gemeenten per grootteklasse dat de uitvraag ingevuld heeft staat in Tabel 5.

Grootteklasse	Aantal complete uitvragen apparaatslasten	Aantal complete uitvragen minimabeleid
< 20.000 inwoners	6 (3 met ISD)	7 (3 met ISD)
20.000 – 50.000 inwoners	15 (3 met ISD)	14 (2 met ISD)
50.000 – 100.000 inwoners	8 (0 met ISD)	9 (1 met ISD)
> 100.000 inwoners	10	10

Tabel 5: Aantal gemeenten in de uitvraag per grootteklasse.

Alle grootteklassen zijn voldoende vertegenwoordigd. In de oorspronkelijke steekproef zaten meer kleine gemeenten (zie Bijlage D). Deze bleken echter relatief vaak niet in staat om binnen de beschikbare tijd de uitvraag in te vullen.

Er is ook aandacht besteed aan een goede verdeling over gemeenten met veel of weinig bijstandsontvangers. In Tabel 6 staat het aantal respondenten van de uitvraag voor klassen van gemeenten met verschillende percentages bijstandsontvangers.

Percentage bijstandsontv.	Heel Nederland	Aantal complete uitvragen apparaatslasten	Aantal complete uitvragen minimabeleid
< 1%	182	10	9
1% - 2%	147	12	14
2% - 3%	56	5	5
> 3%	18	12	12

Tabel 6: Verdeling van gemeenten in de uitvraag en in heel Nederland op basis van het aandeel bijstandsontvangers.

<sup>28</sup> Cebeon/Regioplan, Nader onderzoek POR 2010 cluster Werk en Inkomen.

Zoals gepland in de opzet van de steekproef, zijn gemeenten met relatief veel bijstandsontvangers sterk vertegenwoordigd in de uitvraag.

#### Apparaatslasten per bijstandsontvanger en inwoner

Gemeenten kunnen onderling met elkaar worden vergeleken via de apparaatslasten per bijstandsontvanger. Voor de gemeenten met betrouwbare gegevens staat in Tabel 7 een overzicht per deelanalyse voor vier verschillende grootteklassen.

Grootteklasse	< 20.000	20.000 – 50.000	50.000 – 100.000	> 100.000
Inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie	€ 4.440	€ 3.612	€ 3.755	€ 3.224
Minimabeleid	€ 2.195	€ 2.591	€ 2.029	€ 1.970

Tabel 7: De gemiddelde apparaatslasten per bijstandsontvanger (ongewogen) in euro, naar grootteklasse en onderdeel.

De gemiddelde kosten per bijstandsontvanger nemen dus af naarmate de grootte van de gemeente toeneemt, wat suggereert dat grotere gemeenten de dienstverlening blijkbaar efficiënter hebben kunnen organiseren.

Hoewel een grotere gemeente gemiddeld lagere kosten per *bijstandsontvanger* heeft, zijn de kosten per *inwoner* wel hoger. Dit wordt veroorzaakt doordat grotere gemeenten over het algemeen meer bijstandsontvangers per inwoner hebben. De apparaatslasten per inwoner staan vermeld in Tabel 8. Hierin is zichtbaar dat de kosten per inwoner voor grote gemeenten gemiddeld juist hoger zijn dan voor kleine gemeenten.

Grootteklasse	< 20.000	20.000 – 50.000	50.000 – 100.000	> 100.000
Totaal Werk en Inkomen	39,44	53,79	90,20	112,80
Minimabeleid	22,69	39,24	44,58	67,73

Tabel 8: De (ongewogen) gemiddelde apparaatslasten per inwoner in euro, naar grootteklasse en onderdeel.

Voor elk van de onderdelen en grootteklassen lopen de kosten per gemeente aanzienlijk uiteen: uitgaven wijken voor individuele gemeenten soms meer dan 50% af van het gemiddelde. De omvang van de gemeente is dus niet de enige factor die invloed heeft op de kosten per inwoner of per bijstandsontvanger.

#### Vergelijking peilmomenten

Gemeenten zijn gevraagd naar hun kosten volgens de begrotingen van 2013 en 2014 en de realisatie van 2013. Zoals in Tabel 9 te zien is, wijken de begrotingscijfers (2013 en 2014) gemiddeld niet veel af van de realisatie 2013.

Peiljaar	Begroting 2013	Begroting 2014
Inkomensdienstverlening, participatie en re-integratie		2,8%
Minimabeleid	0,9%	6,7%

Tabel 9: (Gewogen) gemiddelde afwijking van de realisatie 2013 voor de steekproefgemeenten.

Gemiddeld genomen zijn de afwijkingen vrij klein. Voor individuele gemeenten kunnen er echter aanzienlijke afwijkingen zijn. In de verdiepende gesprekken werden daarvoor verschillende oorzaken genoemd. De voornaamste oorzaak blijkt te liggen in technische verschillen, zoals:

- In sommige gevallen wordt externe inhuur van personeel niet begroot, terwijl deze wel terugkomt in de realisatie.
- Veel gemeenten hanteren een systematiek voor urentoerekening in de realisatie, terwijl die maar beperkt wordt gebruikt bij het opstellen van de begroting.
- Er zijn gemeenten die op sommige punten de begroting niet bijgesteld hebben naar aanleiding van realisatie van de afgelopen jaren. Andere gemeenten stellen hun begroting regelmatig bij, vaak zelfs tijdens het uitvoeringsjaar.

Daarnaast werden in sommige gevallen inhoudelijke veranderingen genoemd, zoals:

- Voorsorteren op de invoering van de Participatiewet;
- Een gedeeltelijke reorganisatie;
- Tegenvallers in de realisatie, zoals een toename van de kosten voor bewindvoering.

Op basis van de verschillen tussen de drie cijferbronnen en de verklaringen hiervoor vanuit gemeenten kan geconcludeerd worden dat de realisatie 2013 over het algemeen het dichtst aansluit bij de werkelijke kosten van gemeenten. Daarom is besloten om de realisatie 2013 als uitgangspunt te gebruiken voor de verdeling. Wel zijn de totaalbedragen geschaald naar de begroting 2014 om het cluster qua omvang vergelijkbaar te maken met de rest van het Gemeentefonds. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 6.5.

#### 4.4 Scheefheden in de huidige verdeling

Aan de hand van de gegevens die aangeleverd zijn door de gemeenten kan bepaald worden hoe goed hun kosten beschreven worden door de huidige verdeling. Voor deze vergelijking is de verdeling van 2013 gebruikt exclusief incidentele middelen, maar inclusief de bedragen die gemeenten geacht worden vanuit de overige eigen middelen te bekostigen.

In de huidige verdeling zijn de apparaatskosten voor het uitvoeren van minimabeleid opgenomen in het subcluster Overig werk en inkomen. Om de verdeling vergelijkbaar te maken met de uitvraag, is een correctie toegepast, waarbij het corresponderende bedrag overgeheveld is van het subcluster Overig werk en inkomen naar Minimabeleid<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Op basis van de uitvraag blijkt dat gemiddeld 20% van de totale kosten voor minimabeleid in het huidige cluster bij de apparaatslasten geteld zou worden. Deze verschuiving is een verschil in toerekening, geen beleidsinhoudelijk verschil.



De vergelijking met de huidige verdeling staat in Tabel 10.

Afwijkingen van de huidige verdeling	App.lasten inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie	Minima-beleid	Totaal
< 20.000 inw.	-26%	+113%	-5%
20.000 - 50.000 inw.	-26%	+151%	5%
50.000 - 100.000 inw.	-15%	+112%	8%
> 100.000 inw.	-15%	+105%	9%
Gemiddeld	-21%	+125%	5%

Tabel 10: Gemiddelde afwijking (ongewogen) van de realisatie 2013 en de verdeling 2013.

Over de hele linie is hetzelfde patroon zichtbaar: de kosten voor het onderdeel Werk en inkomen zijn duidelijk lager ten opzichte van de huidige verdeling, die van minima-beleid zijn binnen de steekproef gemiddeld verdubbeld. Voor beide onderdelen samen zijn de kosten gemiddeld daardoor iets hoger ten opzichte van in de huidige verdeling. Binnen grootteklassen zijn weer verschillen zichtbaar; hoe groter de gemeente, hoe hoger de gemiddelde overschrijding.

De verschuiving in de kosten komt overeen met het beeld van veranderingen in de uitvoering in de afgelopen jaren. Hierin zijn verschillende ontwikkelingen aan te geven.

#### Samenwerking in ISD's

Gemeenten die hun taken uitvoeren via een ISD vertonen gemiddeld lagere uitvoeringskosten dan andere gemeenten in dezelfde grootteklasse, wat verklaard wordt door het schaalvoordeel dat met een ISD behaald wordt. Voor de realisatie in 2013 van het onderdeel Werk en Inkomen betrof dit verschil gemiddeld 39%, te vergelijken met de 26% procent gemiddeld voor de twee kleinste grootteklassen. Het beeld is dat steeds meer kleine en middelgrote gemeenten hun dienstverlening volgens dergelijke samenwerkingsverbanden inrichten. Ook gemeenten die niet samenwerken in een ISD besteden vaak wel een deel van hun takenpakket uit aan een andere gemeente. Daarmee lijkt samenwerking steeds meer de norm te worden.

#### Ontwikkelingen op het gebied van ICT

De afgelopen jaren zijn veel van de taken rondom vooral inkomensdienstverlening geautomatiseerd: aanvragen worden steeds meer elektronisch ingediend en ook voor zaken als fraudebestrijding worden steeds betere algoritmes ontwikkeld. Over het algemeen zijn deze oplossingen ontwikkeld in de grotere gemeenten, maar inmiddels maken kleinere gemeenten er ook gebruik van. Deze ontwikkelingen hebben dus in alle gemeenten tot gevolg dat de apparaatslasten omlaag gaan, maar vooral in de kleinere gemeenten zijn hier de afgelopen jaren grote stappen in gezet. Dat verklaart waarom ook in kleine gemeenten die niet samenwerken in ISD's de kosten lager zijn dan op basis van de huidige verdeling verwacht zou worden.

#### Stroomlijning van werkprocessen

Met de economische crisis is het aantal bijstandsontvangers toegenomen. Dit is voor veel gemeenten aanleiding geweest om de werkprocessen aan te passen aan de nieuwe situatie met een hoger aantal cliënten. Deze efficiëntieslag heeft gezorgd voor lagere apparaatslasten per bijstandsontvanger.

#### Gevolgen van de economische crisis en intensivering schuldhulpverlening

Voor de toename van de kosten voor minimabeleid zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. De eerste reden die vaak genoemd wordt is de economische crisis. Er is bijvoorbeeld een flinke toename in de kosten voor bewindvoering, die betaald wordt uit de bijzondere bijstand. Veel gemeenten geven aan dat ze de toegangsdrempel voor de bijzondere bijstand niet verruimd hebben, maar dat de doelgroep die ervoor in aanmerking komt de afgelopen jaren groter is geworden.

Daarnaast zijn – ook door het Rijk – beleidskeuzes gemaakt die zorgen voor een toename van de kosten. Zo is de afgelopen jaren sterk ingezet op schuldhulpverlening. Sinds schuldhulpverlening een wettelijke gemeentelijke taak is geworden, zijn de activiteiten geïntensiveerd en geprofessionaliseerd. Waar vroeger vooral grote gemeenten erg actief waren op het gebied van schuldhulpverlening, pakken nu veel meer gemeenten deze taak actief op.

Een laatste reden die genoemd wordt voor de toename, zijn ontwikkelingen op andere beleidsterreinen. Door de extramuralisering in de zorg krijgen gemeenten te maken met een grotere groep kwetsbare mensen. Ook de ontwikkelingen in regelgeving rond wonen maken een aantal mensen kwetsbaarder voor financiële tegenslagen. Deze groepen doen een beroep op minimabeleid.

#### 4.5 Beeld op basis van de uitvraag

De resultaten van de uitvraag leiden tot drie conclusies.

1. *Toegenomen efficiëntie* – De apparaatslasten zijn omlaag gegaan ten opzichte van de huidige verdeling. Gemeenten zijn dus gemiddeld efficiënter gaan werken.
2. *Scheefheid tussen grootteklassen* – Op basis van de huidige verdeling krijgen kleine gemeenten meer budget dan op basis van hun kostenstructuur te verklaren is. Grote gemeenten krijgen juist minder budget. De huidige verdeling bevat dus een scheefheid die nadelig is voor grote gemeenten.
3. *Toename van de kosten voor minimabeleid* – De kosten voor minimabeleid zijn fors hoger geworden. Gemeenten geven hieraan over de volle breedte fors meer uit dan de huidige verdeling toekent.

Deze conclusies komen in belangrijke mate overeen met het beeld uit de PORs en zijn belangrijk in de rest van het onderzoek, aangezien ze grote consequenties hebben voor de nieuwe verdeling en de daarmee samenhangende herverdeel-effecten.

## 5 Intermezzo: maatstaf bijstandsonvangers

Al sinds de invoering van de maatstaf bijstandsonvangers is er discussie over de wenselijkheid ervan. Er speelt, ook historisch gezien, een aantal afwegingen, die zowel voor als tegen het gebruik van deze maatstaf pleiten. Deze afwegingen worden in dit hoofdstuk besproken. Daarnaast wordt ingegaan op mogelijke alternatieven voor de maatstaf.

### 5.1 Historie van de maatstaf bijstandsonvangers

De verdeelsleutel die ten grondslag ligt aan de verdeling van het Gemeentefonds vindt zijn wettelijke grondslag in de Financiële Verhoudingswet (Fvw). De Fvw heeft sinds haar instelling in 1960 twee grote stelselwijzigingen ondergaan, in 1984 en 1997. Het aantal bijstandsonvangers is sinds 1997 een verdeelmaatstaf, hoewel de maatstaf al sinds de jaren 1980 besproken wordt<sup>30</sup>.

De twee belangrijkste veranderingen in de afgelopen twintig jaar die relevant zijn voor de positionering van de maatstaf bijstandsonvangers zijn kostenoriëntatie en de budgettering van de bijstandslasten van de WWB vanaf 2004. Dit heeft de manier waarop prikkelwerking in het Gemeentefonds gezien wordt veranderd, ook wegens de manier waarop prikkels werken vanuit andere geldstromen. Deze twee punten worden onderstaand besproken.

#### Fvw 1997: kostenoriëntatie

In de Fvw 1997 is als uitgangspunt in de wet opgenomen dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk kunnen komen tot een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit, rekening houdend met niet-beïnvloedbare omstandigheden. Dit komt tot uitdrukking in de eis van kostenoriëntatie: het budget dat gemeenten vanuit het Gemeentefonds ontvangen, is sindsdien gebaseerd op de noodzakelijke kosten die gemeenten moeten maken bij het uitvoeren van hun taak. Gezien de daadwerkelijke kosten die bijstandsonvangers met zich meebrengen, was dit aanleiding om de maatstaf in 1997 toe te voegen aan het Gemeentefonds. Wel is de maatstaf in 1997 'bevroren' op het niveau van 1995, om de prikkelwerking te beperken.

Het centraal stellen van kostenoriëntatie betekent ook dat het Gemeentefonds in beginsel niet ingezet wordt als sturingsinstrument. De verdeling richt zich naar de noodzakelijke kosten die gemeenten moeten maken, wat betekent dat collectieve beleidskeuzes van gemeenten in principe gehonoreerd worden in de verdeling. In de Fvw is wel opgenomen dat in de verdeling van het Gemeentefonds geen verkeerde prikkels mogen zitten: het Gemeentefonds moet gemeenten niet straffen voor 'goed' beleid.

#### Wet werk en bijstand: budgettering bijstandslasten

Tot 2004 betaalden gemeenten slechts een klein deel van de gemaakte bijstandslasten. Daarmee was er nauwelijks een prikkel om het aantal bijstandsonvangers zo laag mogelijk te houden. Sinds 2004 is de prikkel voor minder bijstandsonvangers wel ingebouwd in de WWB. Op basis van deze wet worden de inkomsten die gemeenten krijgen voor

---

<sup>30</sup> Voor een uitgebreidere historische schets zie: Maatstaf bijstandsonvangers, AEF, 2013

bijstandslasten immers gebudgetteerd. Het budget wordt sindsdien verdeeld met een SU op basis van een objectief verdeelmodel. Gemeenten mogen een overschot houden, maar de tekorten moeten ze zelf uit andere middelen aanvullen. Gezien de grote bedragen die hiermee gemoeid zijn, gaat hiervan een sterke prikkel uit. Dit was aanleiding om in 2006 de maatstaf bijstandsonvangers in het Gemeentefonds dynamisch te maken. De dynamiek sloot in principe beter aan bij de noodzakelijke kosten van gemeenten, terwijl gemeenten vanuit de SU voor de gebundelde uitkering inkomensvoorzieningen geprikkeld werden om het aantal bijstandsonvangers te beperken.

## 5.2 Voor- en nadelen van de maatstaf bijstandsonvangers

Maatstaven in het Gemeentefonds moeten in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de Fww. Het algemene beoordelingskader voor maatstaven staat in paragraaf 7.1. Onderstaand worden de uitgangspunten alleen besproken in de context van de maatstaf bijstandsonvangers.

### Kostenoriëntatie

Het is duidelijk dat de apparaatslasten voor inkomensdienstverlening en de taken rond re-integratie en participatie samenhangen met het aantal bijstandsonvangers. Een groter bijstandsbestand betekent immers meer werklust. Kostenoriëntatie is dan ook een belangrijk argument dat pleit voor de maatstaf bijstandsonvangers.

Tegelijkertijd is de dynamiek van de apparaatslasten niet hetzelfde als de dynamiek van het aantal bijstandsonvangers. Bij een kleine toe- of afname van het aantal bijstandsgerechtigden, zal een gemeente over het algemeen niet direct de formatie aanpassen. In eerste instantie worden fluctuaties opgevangen door tijdelijk de caseload op te laten lopen of andere keuzes te maken in het werkpakket van de inkomensconsulenten. Pas als de toe- of afname significant en langdurig is, leidt dit tot veranderingen in formatie of werkwijze. Deze veranderingen leiden overigens niet automatisch tot hogere kosten, aangezien een te hoge werkbelasting ook aanleiding kan zijn om de werkprocessen in de nieuwe situatie te stroomlijnen. Dit is in de afgelopen jaren ook in veel gemeenten gebeurd.

Er zit een grens aan hoeveel efficiënter de werkprocessen ingericht kunnen worden. Hoewel de apparaatslasten van inkomensdienstverlening en re-integratie en participatie niet gelijk oplopen met het aantal bijstandsonvangers, is deze kostendrijver wel één van de belangrijkste verklaringen voor de totale kosten. In een optimaal kostengeoriënteerd model heeft de maatstaf dus een grote rol.

### Negatieve prikkelwerking

Aanleiding voor de discussie over de maatstaf bijstandsonvangers is de mogelijk negatieve prikkelwerking en beïnvloedbaarheid van het aantal bijstandsonvangers door gemeentelijk beleid<sup>31</sup>: door de maatstaf op te nemen, worden gemeenten vanuit het Gemeentefonds 'beloond' als ze meer bijstandsonvangers hebben.

<sup>31</sup> Zie bijv. Financiële-verhoudingswet 1997, Memorie van Toelichting, pp. 26-29

Over deze prikkelwerking zijn verschillende onderzoeken gepubliceerd. Hieruit blijkt dat deze negatieve prikkel in principe op kan treden<sup>32</sup>. De prikkel vanuit de budgettering van de gebundelde uitkering is sterker: kwantitatief blijkt uit onderzoek<sup>33</sup> dat de maatstaf bijstandsontvangers in het Gemeentefonds de prikkelwerking van deze SU gemiddeld met 9% dempt. Verder blijkt uit onderzoek dat de prikkel in de SU voor de gebundelde uitkering direct doorwerkt in het beleid van gemeenten, terwijl de verdeling van het Gemeentefonds in de praktijk minder directe invloed lijkt te hebben op beleidskeuzes<sup>34</sup>.

De theoretische mogelijkheid van een negatieve prikkel is aanleiding om de werking van de maatstaf goed te bezien. Op dit moment is de demping van de prikkelwerking gemiddeld 9%, maar als de maatstaf een te groot gewicht krijgt, is het mogelijk dat een bijstandsontvanger in het cluster W&I effectief meer oplevert dan hij kost, waardoor gemeenten 'beloond' zouden worden voor een groter bijstandsbestand. Hoewel het niet waarschijnlijk is dat gemeenten in die situatie bewust beleid voeren om het aantal bijstandsontvangers te laten toenemen door een financiële prikkel, wordt op dat moment de negatieve prikkel wel reëel. Aangezien de maatstaf bijstandsontvangers in verschillende onderdelen van het Gemeentefonds terugkomt, is het voor een evenwichtig Gemeentefonds van belang het totale gewicht niet te hoog te laten zijn.

#### Globaliteit

Eén van de eisen van de Fw is globaliteit, wat inhoudt dat maatstaven niet te specifiek mogen zijn. In principe is het mogelijk om de maatstaf bijstandsontvangers te vervangen door andere maatstaven en alsnog aan te sluiten op de kostenstructuur. In de praktijk is daarvoor echter een groot aantal (te specifieke) maatstaven voor nodig. Een dergelijke aanpak gaat dus ten koste van de globaliteit van het Gemeentefonds.

#### Dynamiek en stabiliteit

Maatstaven in het Gemeentefonds behoren structuurvariabelen te zijn met de juiste dynamiek. De huidige maatstaf bijstandsontvangers heeft een te grote volatiliteit om als structuurvariabele te kunnen dienen.

Het aantal bijstandsontvangers kan sterk fluctueren afhankelijk van de economische omstandigheden. Voor individuele gemeenten kunnen nog andere zaken een rol spelen, zoals het faillissement van een grote werkgever in de regio. Deze fluctuaties voor individuele gemeenten wordt maar beperkt opgevangen door vervangende maatstaven zoals het percentage lage inkomens. De dynamiek wordt wel gevangen door de maatstaf bijstandsontvangers.

---

<sup>32</sup> Maatstaf bijstandsontvangers, AEF, 2013

<sup>33</sup> Dit is de effectieve demping over vijf jaar, waarbij al is gecorrigeerd voor extra apparaatslasten die de toename van het aantal bijstandsontvangers met zich meebrengt. Prikkel in de bekostiging van WWB en GF, APE, 2013.

<sup>34</sup> De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, COELO, 2013

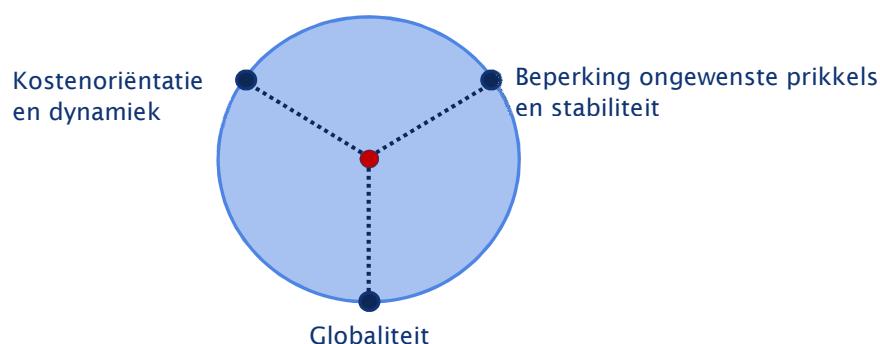
Behalve de fluctuaties voor individuele gemeenten speelt ook de dynamiek op macroniveau mee<sup>35</sup>. Het aantal bijstandsonvangers is conjunctuurgevoelig: als het economisch slechter gaat, neemt het aantal bijstandsonvangers toe. Op dat moment nemen ook de kosten voor gemeenten toe, dus het is redelijk dat het cluster Werk en Inkomen in het Gemeentefonds in omvang stijgt (zoals het ook redelijk is dat het daalt als het aantal bijstandsonvangers afneemt). Het totale volume van het Gemeentefonds blijft echter gelijk (of neemt af in het kader van de ‘trap op trap af’-systematiek indien de regering procyclisch begrotingsbeleid voert)<sup>36</sup>. Dat betekent dat een dergelijke groei van het cluster Werk en Inkomen ten koste gaat van andere clusters, terwijl de kosten in die clusters niet automatisch hoeven af te nemen. Dit effect van ‘inkrimpen en uitbuiken’ pakt voor verschillende gemeenten anders uit, aangezien de relatieve verhouding van de clusters per gemeente kan verschillen. In verband met kostenoriëntatie is het effect van inkrimpen/uitbuiken dus deels wenselijk, maar de samenhang met de overige clusters in het Gemeentefonds en de invloed van de normeringssystematiek op de verhoudingen hiertussen is wel punt van aandacht. Dit zou ervoor pleiten het gewicht van de maatstaf omlaag te brengen.

#### Invoering Participatiewet

Gezien de inhoudelijke veranderingen in de Participatiewet is het mogelijk dat de verklaringskracht van de maatstaf bijstandsonvangers in de toekomst zal afnemen. Dit komt vooral door de invoering van loonkostensubsidie. Gemeenten zullen apparaatskosten moeten maken voor de uitvoering hiervan, terwijl de mensen waarvoor dit instrument wordt ingezet niet als ‘bijstandsonvanger’ meetellen. In een goede verdeling moet in ieder geval geen prikkel zijn om bijstand als instrument in te zetten, in plaats van loonkostensubsidie.

### 5.3 Zoeken naar evenwicht

Uit het voorgaande blijkt dat de eisen uit de Fvw voor de casus van de maatstaf bijstandsonvangers op gespannen voet met elkaar staan. De verdeling moet recht trachten te doen aan alle eisen, en dus moet een evenwicht gezocht worden tussen kostenoriëntatie en dynamiek enerzijds en beperking van ongewenste prikkels en stabiliteit anderzijds. Bovendien moet de verdeling globaal blijven. Dit wordt geïllustreerd in Figuur 7.



Figuur 7: Voor een goede verdeling moet een evenwicht gevonden worden tussen de eisen uit de Fvw.

<sup>35</sup> Maatstaf bijstandsonvangers, AEF, 2013

<sup>36</sup> Het aantal bijstandsonvangers zit niet meer in de normeringssystematiek van het Gemeentefonds.

#### 5.4 Alternatieven voor de maatstaf

Tijdens het onderzoek is een aantal alternatieven voor de maatstaf bijstandsontvangers genoemd en onderzocht. Hierbij is bij elke optie zowel gekeken naar de kwalitatieve uitwerking als naar de kwantitatieve effecten. De verschillende opties worden hieronder besproken.

##### Vervanging door volledig andere maatstaven

In het onderzoek is uitgebreid aandacht besteed aan de mogelijkheid de maatstaf bijstandsontvangers te vervangen door andere maatstaven die geen directe relatie hebben met het aantal bijstandsontvangers. In Hoofdstuk 6 zijn daarom twee verklaringsmodellen uitgewerkt, één met en één zonder bijstandsontvangers. De verschillen tussen de twee modellen zijn aanzienlijk, wat betekent dat een volledige vervanging van de maatstaf bijstandsontvangers op gespannen voet staat met kostenoriëntatie. Vooral voor gemeenten met een hoog percentage bijstandsontvangers blijkt de vervanging van de maatstaf een negatief effect te hebben.

De meest logische vervangende maatstaf zijn lage inkomens. Dit is een relatieve maatstaf op basis van het percentage huishoudens in een gemeente dat in het 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> of 4<sup>e</sup> deciel van de landelijke inkomensverdeling zit. De totale (landelijke) omvang van deze groep blijft per definitie constant<sup>37</sup>, waardoor de omvang van het cluster niet toeneemt. Wel kunnen de fluctuaties tussen individuele gemeenten groot zijn.

Een tussenvorm kan zijn om de maatstaf bijstandsontvangers gedeeltelijk te vervangen door andere maatstaven. Op deze manier is het model kostengeoriënteerd, waarbij de dynamiek via de maatstaf bijstandsontvangers automatisch geborgd is. Tegelijkertijd is het bedrag per bijstandsontvanger lager, waardoor de effecten van inkrimpen/uitbuiken beperkt worden en de negatieve prikkelwerking geneutraliseerd wordt.

*Volledige vervanging door maatstaven die onafhankelijk zijn van het aantal bijstandsontvangers is geen reële optie in verband met kostenoriëntatie. De tussenvorm, dat wil zeggen: gedeeltelijke vervanging van de maatstaf bijstandsontvangers, is wel een manier om het evenwicht in Figuur 7 te vinden.*

##### Vervanging door ramingsmethodiek SU bijstandslasten

De verdeling van de SU voor de bijstandslasten is gebaseerd op een voorspelling van het aantal bijstandsontvangers per gemeente op basis van een multiniveaumodel<sup>38</sup>. Dit model voorspelt de kans dat een huishouden in de bijstand belandt. AEF heeft onderzocht in hoeverre dit model gebruikt kan worden voor de verdeling van de *apparatuurslasten*

<sup>37</sup> De enige toename loopt via de bevolkingsontwikkeling. Daarnaast is de maatstaf lage inkomens boven een drempel afhankelijk van het aantal woonruimtes in een gemeente (de drempel is gedefinieerd als 10% van het aantal woonruimten). Hierdoor kan op macroniveau een klein volume-effect optreden.

<sup>38</sup> Verdelen op niveaus, SCP, 2014.

inkomensdienstverlening. Uit de vergelijking van het uitgavenpatroon uit de steekproef met de verdeling van de SU bleek echter dat deze verdeling geen kostengeoriënteerd resultaat oplevert voor de verdeling van de apparaatslasten. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat de apparaatskosten niet noodzakelijkerwijs dezelfde dynamiek hebben als het aantal bijstandsontvangers.

Een tweede onzekerheid bij deze optie is dat het model nog niet in werking is getreden, waardoor de effecten van het model nog niet uitgekristalliseerd zijn. Daarnaast zijn de uitgangspunten voor de verdeling anders: kostenoriëntatie is het uitgangspunt voor het Gemeentefonds, terwijl budgettering van bijstandslasten het uitgangspunt is voor de verdeling van de SU Bijstandslasten vanuit SZW.

*Dit alternatief haalt weliswaar de mogelijk verkeerde prikkel weg, maar voldoet onvoldoende aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Daarom valt dit alternatief af.*

### Getrapte verdeling

Hiervoor is al opgemerkt dat de dynamiek in de apparaatslasten niet gelijk oploopt met de dynamiek in het aantal bijstandsontvangers. Geredeneerd vanuit 'pakketten' in caseloads en/of organisatie-eenheden valt te denken aan trappen in de verdeling; daarbij zou men veelvoud van bijvoorbeeld 200 of 1.000 bijstandsontvangers zo kunnen financieren, dat bij het bereiken van een veelvoud (of volgende traprede) een bijbehorend bedrag wordt toegekend.

In de praktijk heeft zo'n optie verschillende nadelen. De uitwerking veronderstelt een hechte empirische basis rond de treden, die er op dit moment onvoldoende is. Gemeentelijke organisatiemodellen lopen uiteen, ook op de werkvloer van W & I. Denk aan de combinatie van inkomensdienstverlening, fraudebestrijding, toeleiding naar werk en re-integratie, aantakking van minimabeleid. Deze verschillen gaan gepaard met uiteenlopende caseloads en kengetallen voor organisatie-eenheden. Een getrapte verdeling impliceert uniformerende organisatiekeuzes voor W&I-uitvoeringsorganisaties. Dergelijke specifieke maatstaven staan op gespannen voet met de basisprincipes in de financiële verhoudingen.

Los van de zwakke empirische basis zouden trappen in aantallen bijstandsklanten kunnen leiden tot ongewenst strategisch gedrag in gemeenten. Voor gemeenten die in de buurt van een grens komen levert deze methodiek een prikkel op om een paar extra bijstandscliënten in het bestand op te nemen. Naarmate de verschillen tussen opeenvolgende trappen groter worden, wordt ook de prikkel groter. Een getrapte verdeling brengt daarmee eenzelfde risico op versterkte prikkelwerking met zich mee als de inwonerschaalbedragen uit het verre verleden. Ook deze bleken empirisch erg kwetsbaar en leidden tot ingewikkeld strategisch opereren in gemeenten rond kritische grenzen.

*Dit alternatief is niet wenselijk, omdat het model empirisch kwetsbaar is met betrekking tot kostenoriëntatie, impliciete organisatiekeuzes in zich bergt, aanleiding kan geven tot strategisch gedrag bij gemeenten ten aanzien van aantallen bijstandsklanten (rond de grens) en tot nieuwe complexiteit in financiële verhouding leidt (terwijl die complexiteit in het verleden juist is opgeruimd).*



### Degressieve maatstaf

Op dit moment is in het Gemeentefonds cluster Werk en Inkomen een schaalvoordeel en schaalnadeel opgenomen<sup>39</sup>. Vooral de schaalvoordeelvariabele zit met een groot gewicht in het huidige model. In Hoofdstuk 4 hebben we al gezien dat een dusdanig zwaar gewicht voor deze degressieve maatstaf geen recht doet aan de huidige kostenstructuur. Bovendien heeft een degressieve maatstaf nog steeds een positief gewicht, waardoor hij de prikkel nauwelijks verder dempt.

Uit de uitvraag blijkt dat kleine gemeenten op het moment teveel budget krijgen in verhouding tot de kosten die ze maken. Door de toegenomen samenwerking van kleinere gemeenten in combinatie met automatisering van grote delen van het werkproces valt het schaalvoordeel voor grotere gemeenten steeds meer weg. Het verschil dat nog wel bestaat tussen kleine- en grote gemeenten kan in de verdeelformule verdisconteerd worden door de maatstaf bijstandsontvangers een lager gewicht te geven en het aantal inwoners een hoger gewicht. Doordat grote gemeenten gemiddeld een hoger percentage bijstandsontvangers hebben, zorgt dit effectief voor een lager bedrag per bijstandsontvanger voor grote gemeenten. Dit blijkt de kostenstructuur goed te reproduceren met een lager gewicht dan als een schaalvoordeel expliciet in de formule opgenomen zou worden. Daarom geeft de huidige kostenstructuur geen aanleiding om een degressieve maatstaf aan te houden.

*Een degressieve maatstaf dempt de prikkelwerking onvoldoende en is in de huidige praktijk van ISD's en voortschrijdende ontwikkelingen op IT-gebied onvoldoende kostengeoriënteerd, zoals uit Hoofdstuk 4 blijkt.*

### Ander peiljaar

In het Participatiebudget is de maatstaf bijstandsontvangers ook opgenomen, maar met een vertraging van twee jaar. Hoewel dit de problemen rondom de dynamiek en het inkrimpen/uitbuiken niet oplost en vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid minder natuurlijk is, draagt deze oplossing wel bij aan de mogelijke problematiek rond prikkelwerking en de dynamiek van de apparaatslasten. Het bezwaar van de volatiliteit van jaar op jaar blijft echter staan, maar dan vertraagd. Een gemeente krijgt het budget voor extra bijstandsontvangers immers met een vertraging, maar zal ook niet onmiddellijk de formatie uitbreiden. Daarom is onderzocht in hoeverre vervanging van het peiljaar een kostengeoriënteerde oplossing op zou leveren.

Hoewel dit op macroniveau redelijke resultaten geeft, blijken individuele gemeenten er door vervanging van de maatstaf in sommige gevallen meer dan 30% op achteruit te gaan ten opzichte van het verklaringsmodel. Dit zijn typisch kleine gemeenten, waar de relatieve

<sup>39</sup> Door de schaalvoordeelvariabele (aantal bijstandsontvangers tot de macht 0,87) krijgen gemeenten met veel bijstandsontvangers minder budget per bijstandsontvanger. De schaalnadeelvariabele (aantal bijstandsontvangers gedeeld door het aantal bijstandsontvangers min 350) heeft het omgekeerde effect.

fluctuaties sowieso hoger zijn, of gemeenten waar een toename van bijstandsontvangers samenhangt met het faillissement van een grote werkgever in de regio.

*Dit alternatief doet recht aan het argument van de mogelijk verkeerde prikkelwerking en de dynamiek van de apparaatslasten van individuele gemeenten. Het lost het probleem van volatiliteit en insnoeren/uitbuiken echter onvoldoende op. Bovendien doet deze vertraagde doorwerking onvoldoende recht aan de kostenoriëntatie van het Gemeentefonds.*

#### Bevriezen van de maatstaf

Een andere mogelijkheid is het bevriezen van de maatstaf voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld vijf jaar. In dat geval wordt weliswaar de mogelijk verkeerde prikkelwerking voor de toekomst tenietgedaan, maar worden ook toevallige fluctuaties in de huidige aantallen bijstandsontvangers per gemeente jarenlang bevroren. Dat zal voor een deel van de gemeenten nadelig uitpakken, en voor een ander deel voordelig. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de economische crisis voor verschillende regio's heel verschillend uitwerkt. Door de maatstaf te bevriezen, verdwijnt deze dynamiek volledig uit de verdeling.

Met deze optie zouden we teruggaan naar de situatie in 1997, toen de maatstaf bijstandsontvangers ingevoerd werd als bevroren maatstaf. In 2006 is de maatstaf weer ontdooid omdat de budgettering van de bijstandslasten de prikkelwerking voldoende zou dempen. Er is geen aanleiding om deze afweging nu anders te maken.

Op het gebied van kostenoriëntatie gelden dezelfde argumenten als voor de verandering van het peiljaar. Een vergelijking van het model op basis van het aantal bijstandsontvangers van vijf jaar geleden met het model op basis van het huidige aantal toont aan dat de consequenties voor individuele gemeenten aanzienlijk zijn.

*Op het punt van mogelijke prikkelwerking werkt dit alternatief goed, maar het scoort onvoldoende op het punt van kostenoriëntatie: deze optie bevindt zich helemaal rechts in de cirkel van Figuur 7. Verder gelden de nadelen van het alternatief 'ander peiljaar' onverkort.*

#### Driejarig gemiddelde

Een tussenvorm die enerzijds de mogelijk verkeerde prikkelwerking dempt en anderzijds wel recht doet aan de dynamiek van het aantal bijstandsontvangers in een gemeente, is om het aantal bijstandsontvangers te vervangen door het gemiddeld aantal bijstandsontvangers over de afgelopen drie jaar. Ook deze optie heeft een vertraging in de aanpassing van het budget aan de feitelijke dynamiek, wat het risico op ongewenste prikkels verkleint.

Deze vorm voor de maatstaf bijstandsontvangers heeft ook andere voordelen. Door een driejarig gemiddelde te nemen, wordt de maatstaf in zijn aard meer een structuurvariabele, terwijl ook de juiste dynamiek geborgd is. De optie heeft als voordeel dat de sterke fluctuaties in het aantal bijstandsontvangers bij kleine gemeenten uitgesmeerd worden. De gevoeligheid voor toevallige fluctuaties (volatiliteit) wordt daardoor kleiner, waardoor gemeenten beter in staat zijn stabiel begrotingsbeleid te voeren. Aangezien het aantal bijstandsontvangers van het jaar zelf ook meeweegt, wordt ook voldaan aan kostenoriëntatie.

Deze vorm van de maatstaf sluit ook aan bij de gemeentelijke praktijk. Gemeenten breiden immers niet direct hun formatie uit bij een tijdelijke toename van het aantal

bijstandsccliënten. Gewoonlijk is er een vertraging tussen een toe- of afname en de aanpassing van de formatie.

Als verfijning op deze optie kan worden overwogen om recentere jaren zwaarder in het gemiddelde mee te wegen dan oudere jaren. In dat geval worden de nadelen van de oorspronkelijke maatstaf echter minder geneutraliseerd, aangezien een gewogen gemiddelde qua eigenschappen meer lijkt op de maatstaf op één peiljaar. Een driejarig gemiddelde lijkt daarmee de beste combinatie van stabiliteit en kostenoriëntatie.

*Dit is een alternatief dat tegemoetkomt aan zowel het dempen van de mogelijk verkeerde prikkelwerking als aan kostenoriëntatie. Deze versie van de maatstaf heeft de eigenschappen van een structuurvariabele met de juiste dynamiek. Van de alternatieven die de maatstaf 'bijstandsontvangers' bevatten, acht AEF deze het meest evenwichtig.*

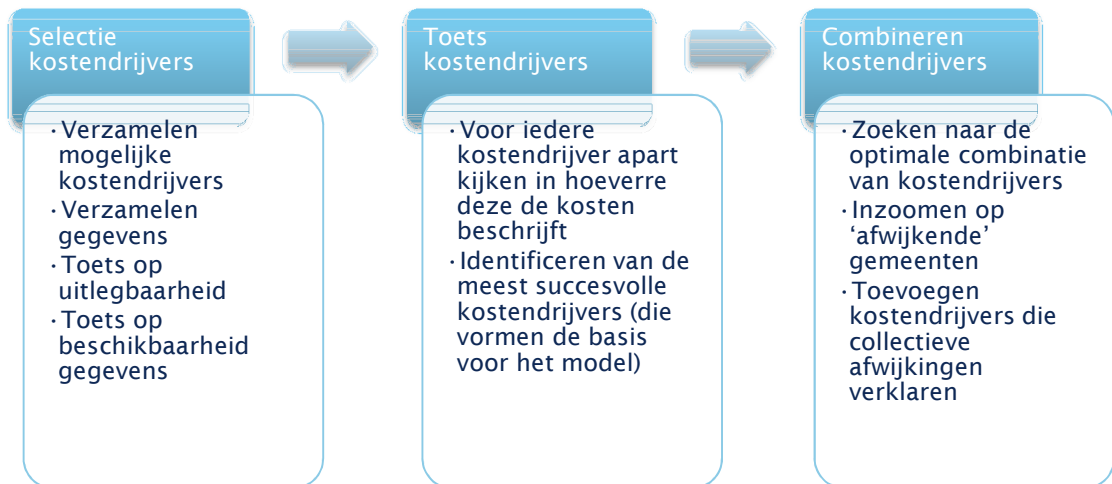
#### Combinatie van oplossingen

Hiervoor zijn alternatieven besproken die de maatstaf bijstandsontvangers op enige wijze bevatten. Volledige vervangingen van deze maatstaf zullen, om voldoende kosten-georiënteerd te zijn, veel maatstaven moeten bevatten, wat op gespannen voet staat met de eisen van globaliteit en uitlegbaarheid. Bovendien is de vraag of met deze alternatieven de dynamiek van de apparaatslasten voldoende gereproduceerd wordt.

Alternatieven voor de maatstaf bijstandsontvangers kunnen alleen ingezet worden zolang deze gebaseerd zijn op een redelijke afweging tussen de verschillende criteria. Om inzichtelijk te maken wat het wel of niet inzetten van de maatstaf betekent, worden in Hoofdstuk 6 twee verklaringsmodellen gemaakt: één met en één zonder bijstandsontvangers. Deze modellen kunnen gezien worden als uitersten op de cirkel van Figuur 7. Het evenwicht wordt gevonden in de keuze van de maatstaven in Hoofdstuk 7.

## 6 Verklaringsmodel

Om te komen tot het verklaringsmodel is eerst gekeken naar de bestaande kostenstructuur van de taken. Het onderzoek naar een verklaringsmodel voor het huidige uitgavenpatroon, heeft verschillende stappen doorlopen. Deze zijn op hoofdlijnen weergegeven in Figuur 8.



Figuur 8: Stappen in de opbouw van het verklaringsmodel voor de bestaande kostenstructuur.

De effecten van nieuwe taken zijn apart aan het model toegevoegd en staan dus los van het verklaringsmodel op basis van de historische kostenstructuur.

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de stappen om te komen tot het verklaringsmodel voor de huidige taken. De correctie hierop voor de nieuwe taken is als een aparte stap opgenomen.

### 6.1 Identificeren mogelijke kostendrijvers

Er zijn verschillende typen variabelen die invloed kunnen hebben op de kosten in het cluster W&I. Er kan gedacht worden aan de volgende typen kostendrijvers:

- demografisch, zoals het aantal inwoners
- sociaaleconomisch, zoals het aantal lage inkomens
- fysiek, zoals de centrumfunctie
- arbeidsmarkt, bijvoorbeeld het aantal werklozen
- leefbaarheid, bijvoorbeeld het aantal mensen dat in slechte wijken woont
- gezondheid, zoals het aantal instellingen.

Gedurende het onderzoek zijn mogelijke kostendrijvers op verschillende manieren in beeld gebracht. Zo is gekeken naar de maatstaven in de huidige verdeling en in de verdeelmodellen voor de gebundelde uitkering en het participatiebudget. Ook is gekeken naar bekende verdeelstoornissen vanuit de MAU. Daarnaast zijn gesprekken met veldpartijen gevoerd over mogelijke kostendrijvers en heeft de begeleidingscommissie mogelijke kostendrijvers aangedragen.

## 6.2 Toetsen van kostendrijvers voor huidige taken

Er is zoveel mogelijk geprobeerd de genoemde kostendrijvers te kwantificeren en een betrouwbare dataset te vinden. Dit is niet altijd mogelijk, omdat niet alle genoemde kostendrijvers in voldoende mate te kwantificeren zijn. Er bestaan bijvoorbeeld geen standaardmetingen van probleemcumulatie of digitale vaardigheden.

Daarnaast zijn alleen kostendrijvers onderzocht die voldoende globaal waren. Doel van het verklaringsmodel is immers om voor alle gemeenten een objectief en globaal uitgavenpatroon te reproduceren<sup>40</sup>. Niet-globale kostendrijvers zijn niet geschikt als kostendrijver in een verklaringsmodel, omdat hun geldigheid beperkt is tot specifieke gemeenten. Binnen een steekproef kunnen ze daardoor een versturende werking hebben. Daarom zijn bijvoorbeeld correlaties met het aantal tienermoeders, verslavingsproblematiek en specifieke groepen minderheden niet onderzocht.

Correlaties tussen kosten en mogelijke kostendrijvers zijn bepaald op basis van geschaalde variabelen. Dat houdt in dat de analyse is uitgevoerd met bedragen en aantallen per inwoner. De reden hiervoor is dat verbanden duidelijker zijn op basis van geschaalde variabelen. Vrijwel alles correleert immers met het aantal inwoners: naarmate een gemeente meer inwoners heeft, zullen de totale kosten bijna automatisch hoger zijn. Door te delen door het aantal inwoners, wordt voor dit schaafeffect gecorrigeerd en worden de effecten van verschillen in andere kenmerken tussen gemeenten beter zichtbaar. Delen door het aantal inwoners werkt daardoor als het ware als een vergrootglas in de analyse.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de correlatie van genoemde kostendrijvers met de uitgaven op de deelanalyses die relevant zijn voor het model. In deze tabel betekent ++ een sterk positief verband, + een minder sterk positief verband en 0 betekent dat er geen duidelijk verband is gevonden. Er zijn met deze kostendrijvers geen negatieve verbanden gevonden.

Kostendrijver	Apparaatslasten inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie	Minimabeleid (programma- en apparaatslasten)
<b>Demografisch</b>		
Inwoners	++	++
Inwoners 18 t/m 26	0	0
Inwoners 55 t/m 64	0	0
Beroepsbevolking (15 t/m 64)	+	+
Eenpersoonshuishoudens	+	++
Echtscheidingen	+	+
Eenoudergezinnen	+	+
Minderheden	0	0

<sup>40</sup> Zie Mvt Fw 1997, pag. 74 en 75, met name: 'De ontwikkelde ijkpunten sluiten in globale zin aan bij gemeentelijke uitgaven voor bepaalde taakgebieden.'

Kostendrijver	Apparaatslasten inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie	Minimabeleid (programma- en apparaatslasten)
<b>Sociaaleconomisch en leefbaarheid</b>		
Bijstandsontvangers	++	+
Goedkope woningen	0	0
Laag inkomen	+	++
Laag opgeleiden	0	0
Leerlingen SO	+	0
Uitkeringsontvangers	+	++
Gedeeltelijk arbeidsongeschikten	0	0
Uitkeringsontv. excl. bijstandsontv.	0	+
Huurwoningen	+	+
Sociale huurwoningen	+	+
Leefbaarheid	+	+
<b>Fysiek</b>		
Lokale centrumfunctie	0	0
Regionale centrumfunctie	+	++
Krimpgemeenten	0	0
Woonruimten	0	0
Stedelijkheid	+	+
<b>Arbeidsmarkt</b>		
Arbeidsparticipatie	0	0
Aantal banen	0	0
Werkloosheid	+	+
<b>Gezondheid</b>		
Medicijngebruik	0	0
Personen in geïnstitutionaliseerde hh	0	0

Tabel 11: Overzicht van kostendrijvers.

Een toelichting op deze kostendrijvers en hun betekenis is te vinden in Bijlage H. We zien dat de kostendrijvers die te maken hebben met arbeidsmarkt en gezondheid een relatief kleine rol spelen. De andere typen factoren vertonen sterkere verbanden.

Een sterk of zwak verband betekent niet automatisch dat de betreffende kostendrijver wel of juist niet terugkomt in het verklaringsmodel. Hierbij speelt namelijk ook het samenspel met andere kostendrijvers een rol. Een voorbeeld is het aantal banen in de regio. Deze variabele vertoont op zichzelf geen verband met de kosten, maar als gecorrigeerd wordt voor andere, sterker correlerende factoren, blijkt hij wel een effect te hebben. Het kan ook voorkomen dat succesvolle kostendrijvers overlap vertonen met andere kostendrijvers, waardoor ze in het model geen toegevoegde waarde hebben. Dit wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

Van de meeste kostendrijvers is het niet verwonderlijk dat er een verband met de kosten is. Dit geldt zeker voor de positieve verbanden met het aantal inwoners en het aantal bijstandsontvangers. De resultaten voor andere kostendrijvers zijn minder intuïtief en

worden hieronder kort toegelicht. Een uitgebreidere toelichting op de aanleiding om kostendrijvers te onderzoeken staat in Bijlage H.

#### (Sociale) huurwoningen

De indicator of iemand in een huurwoning woont, is opgenomen in het objectieve verdeelmodel voor de gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen. Het is vooral een indicator voor vermogen en eventueel baan zekerheid, en is daarom relevant voor de kans dat iemand in de bijstand belandt.

#### Minderheden

Het aantal minderheden is genoemd als mogelijke kostendrijver, vooral in verband met taalbarrières die het moeilijker maken om een baan te vinden. Het SCP heeft in het onderzoek voor model voor de gebundelde uitkering gevonden dat allochtonen een hogere kans hebben om in de bijstand te komen dan autochtonen. Dit verband komt niet terug in de apparaatslasten. Een mogelijke oorzaak is dat minderheden relatief vaak in grote steden wonen, waar de apparaatslasten per bijstandsontvanger lager zijn dan in kleinere plaatsen. Deze kostenverdeling kan het hogere percentage bijstandsontvangers compenseren.

#### Regionale centrumfunctie en stedelijkheid

De regionale centrumfunctie en stedelijkheid vertonen een positief verband met de apparaatslasten en minimabeleid. In het licht van de resultaten van Hoofdstuk 4, waarin duidelijk werd dat de kosten per bijstandsontvanger lager zijn in grotere gemeenten, zou zelfs te verwachten zijn dat er een negatief verband bestaat tussen dit type stedelijkheidfactoren en de kosten. In de praktijk blijkt het omgekeerde het geval: de kosten per inwoner zijn hoger in de grotere gemeenten.

Voor de apparaatslasten wordt dit grotendeels verklaard doordat het percentage bijstandsontvangers in grotere gemeenten hoger is dan in kleinere gemeenten, maar ook bij minimabeleid is een duidelijk effect zichtbaar. Een dergelijk beeld is niet ongebruikelijk in verdeelmodellen voor taken die sociaaleconomisch van aard zijn. Het beeld hangt samen met de probleemcumulatie in gebieden in steden. Hoewel er geen direct oorzakelijk verband is tussen stedelijkheid/centrumfunctie en kosten, beschrijven deze variabelen wel de dynamiek van probleemcumulatie in grotere gemeenten.

### 6.3 Bepaling gewichten van kostendrijvers

In de opbouw van het verklaringsmodel zijn de deelanalyses van de apparaatslasten inkomensdienstverlening en re-integratie en participatie samengenomen. Deze stap heeft geen grote invloed op het uiteindelijke resultaat, maar bleek wel een stabiel model op te leveren. Het uiteindelijke verklaringsmodel bestaat dus uit twee deelanalyses. Voor ieder van de deelanalyses zijn apart de gewichten bepaald.

Het verklaringmodel is gebaseerd op een combinatie van kostendrijvers, ieder met een eigen gewicht. De optimale gewichten worden bepaald met behulp van een verschillenanalyse. Dit is een iteratief proces dat weergegeven is in Figuur 9.



Figuur 9: Stappen in het opbouwen van het verklaringmodel.

Als start is uitgegaan van de sterkst correlerende kostendrijver. Op basis daarvan is een objectief budget bepaald, waarna gekeken is naar de toegevoegde waarde van het opnemen van een extra variabele. Op die manier is steeds een extra kostendrijver aan de analyse toegevoegd. De extra kostendrijver is geselecteerd naar aanleiding van de gemeenschappelijke kenmerken van de gemeenten die het sterkst afwijken van het voorspelde budget zonder deze kostendrijver. In iedere stap is getoetst of de gewichten van de kostendrijvers die voor de toevoeging van de additionele kostendrijver al in het model zaten, sterk veranderen. Dit kan namelijk wijzen op een instabiliteit in het model, die over het algemeen veroorzaakt wordt door multicollineariteit.

#### **Multicollineariteit: samenspel van kostendrijvers**

De kostendrijvers in Tabel 11 zijn niet onafhankelijk van elkaar. Zo hebben bijstandsontvangers een laag inkomen, en wonen mensen met een laag inkomen vaker in slechte buurten. Deze drie kostendrijvers hebben dus voor een deel dezelfde werking in het model. In zulke gevallen kan het toevoegen van een extra kostendrijver leiden tot een instabiliteit in het model, waardoor bepaalde kostendrijvers een onnatuurlijk hoog gewicht kunnen krijgen ten koste van andere kostendrijvers. Als deze multicollineariteit met beleid ingezet wordt, kan ze echter ook positief uitpakken. De relaties tussen kostendrijvers zijn niet voor alle gemeenten hetzelfde. Het kan voorkomen dat een bepaalde kostendrijver voor een individuele gemeente door een toevalligheid slecht uitpakt. Door meerdere kostendrijvers te gebruiken die op macroniveau ongeveer hetzelfde voorspellen, worden dergelijke versturende effecten verzacht, waardoor de verdeling evenwichtiger en stabiel wordt.

In stap 4 van Figuur 9 is met het nieuwe model, op basis van de nieuwe combinatie van kostendrijvers, voor iedere gemeente uit de steekproef een objectief budget voorspeld. Dit budget is vergeleken met de uitgaven op basis van de uitvraag. Daarbij is ingezoomd op de afwijkingen, aangezien deze kunnen wijzen op kostendrijvers die nog missen in het model.



Op basis van gemeenschappelijke kenmerken van gemeenten waar het voorspelde budget afwijkt van de uitgaven zijn nieuwe kostendrijvers toegevoegd, waarbij het proces in Figuur 9 is herhaald. Deze nieuwe kostendrijvers kunnen ook variabelen zijn die volgens Tabel 11 geen sterk verband hielden met de kosten. Als voor de sterkste verbanden gecorrigeerd is, kunnen deze echter toch naar boven komen als kostendrijver.

#### 6.4 Verklaringsmodel met en zonder bijstandsontvangers

Wegens de specifieke aandacht voor de maatstaf bijstandsontvangers zijn twee verklaringsmodellen geconstrueerd, één met en één zonder bijstandsontvangers. Beide modellen zijn gebaseerd op de steekproef. Daarna is berekend wat de uitkomsten voor alle 403 gemeenten zijn.

De kwaliteit van een model wordt vaak uitgedrukt termen van de  $r^2$ , een statistische maat voor correlatie die geïnterpreteerd kan worden als verklaringsgraad. De grootte van dit getal hangt af van de definities en werkwijze. Op basis van geschaalde variabelen is de  $r^2$  bijvoorbeeld automatisch lager dan op basis van ongeschaalde variabelen. Bij gelijke definities betekent een hogere  $r^2$  wel dat het model gemiddeld de data beter beschrijft.

Het model voor inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie staat in Tabel 12. Hierin is per maatstaf weergegeven hoeveel procent van het budget er landelijk mee verdeeld wordt. Voor individuele gemeenten zijn deze percentages anders. De maatstaven staan toegelicht in Bijlage H. Ter vergelijking is ook de huidige verdeling opgenomen.

Kostendrijver	Model met bijstandsontv	Model zonder bijstandsontv	Huidige verdeling
<b>Demografisch</b>			
Inwoners	16%	9%	
<b>Sociaaleconomisch/leefbaarheid</b>			
Bijstandsontvangers	84%		32%
Schaalvoordeel <sup>41</sup> (bijstandsontvangers)			47%
Schaalnadeel <sup>42</sup> (bijstandsontvangers)			2%
Uitkeringsontvangers <sup>43</sup>			2%
Leefbaarheid (% inw. <= positieve wijk)		11%	
Lage inkomens (drempel)		51%	6%
Lage inkomens			9%
<b>Arbeidsmarkt/fysiek</b>			
Banen in COROP-regio		-18%	
Centrumfunctie (KProg)		47%	3%

Tabel 12: Vergelijking van de twee verklaringsmodellen voor de apparaatslasten inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie.

<sup>41</sup> Het aantal bijstandsontvangers tot de macht 0,87.

<sup>42</sup> Het aantal bijstandsontvangers gedeeld door het aantal bijstandsontvangers plus 350.

<sup>43</sup> Dit zijn uitkeringsontvangers inclusief bijstandsontvangers.

Ongeveer 28% van de uitkeringsontvangers is bijstandsvanger.

Wat opvalt, is dat in het model zonder bijstandsonvangers veel meer maatstaven nodig zijn. Ondanks het hoge aantal maatstaven, verklaart dit model de kosten echter minder goed dan het model met bijstandsonvangers.

Het verschil in verklaringsgraad tussen de twee modellen is beperkt: het model met bijstandsonvangers heeft een verklaringsgraad van ruim 82,3%, terwijl die voor het model zonder bijstandsonvangers 89,7% is en voor de huidige verdeling (peiljaar 2013) 76,7%. In het model zonder bijstandsonvangers (en overigens ook in het huidige model) valt echter op dat vooral gemeenten met een hoog percentage bijstandsonvangers relatief te laag uitkomen in het voorspelde budget. Voor individuele gemeenten kunnen de verschillen tussen de twee verklaringmodellen oplopen tot meer dan 50%. Daaruit blijkt dat het niet mogelijk is om de maatstaf bijstandsonvangers volledig te vervangen op een kostengeoriënteerde manier (zie ook Hoofdstuk 5).

Ten tweede valt op dat het gewicht van de maatstaf bijstandsonvangers in dit onderdeel met 84% iets hoger is dan het totale gewicht van de maatstaf in de huidige verdeling, waar de totale bijdrage van de bijstandsonvangers, inclusief schaalvoordelen, schaalnadelen en uitkeringsontvangers, optellen tot 81%.

De verklaringmodellen met en zonder bijstandsonvangers voor het onderdeel minimabeleid staan in Tabel 13. Ook hier is ter vergelijking de huidige verdeling weergegeven.

Kostendrijver	Model met bijstandsontv	Model zonder bijstandsontv	Huidige verdeling
<b>Demografisch</b>			
Eenpersoonshuishoudens	15%	11%	
<b>Sociaaleconomisch/leefbaarheid</b>			
Bijstandsonvangers	11%		89%
Lage inkomens (drempel)	44%	52%	11%
<b>Arbeidsmarkt/fysiek</b>			
Centrumfunctie (KPreg)	22%	28%	
Stedelijkheid (OAD x WR)	8%	9%	

Tabel 13: Vergelijking van de twee verklaringmodellen voor minimabeleid.

Aangezien het gewicht van de maatstaf bijstandsonvangers voor minimabeleid veel lager is, lijken de twee verklaringmodellen voor dit onderdeel veel meer op elkaar. Ook voor individuele gemeenten zijn de verschillen tussen de modellen beperkt.

De verklaringsgraad voor het model met bijstandsonvangers is 76,7% en die voor het model zonder bijstandsonvangers 75,5%. In dit geval zijn echter geen duidelijk collectieve effecten zichtbaar waardoor gemeenten met veel bijstandsonvangers benadeeld worden. Ook komen voor individuele gemeenten geen grote verschillen tussen de modellen naar voren. Voor het huidige model is de verklaringsgraad 70,9%.

Wat opvalt is de grote verschuiving in het gewicht van vooral de maatstaf bijstandsonvangers ten opzichte van de huidige verdeling voor minimabeleid. De huidige kostenstructuur van minimabeleid blijkt maar beperkt samen te hangen met het aantal

bijstandsonvangers. Het aantal huishoudens met een laag inkomen, eenoudergezinnen en de centrumfunctie van een gemeente zijn veel belangrijker kostendrijvers. Het hoge gewicht van de maatstaf bijstandsonvangers in de huidige verdeling doet dus geen recht aan kostenoriëntatie gezien het uitgavenpatroon dat volgt uit de uitvraag.

### 6.5 Omvang van het cluster op basis van huidige uitgaven

Op basis van de bespreking van de huidige kosten in Hoofdstuk 4 is al duidelijk dat er verschuivingen zijn opgetreden in de kosten in het cluster W&I. Deze verschuivingen zijn er tussen gemeenten – kleine gemeenten geven naar verhouding minder uit in vergelijking met de huidige verdeling – maar ook tussen taken. Het algemene beeld op basis van de uitvraag is dat de apparaatslasten zijn afgenomen, terwijl de uitgaven voor minimabeleid juist flink zijn toegenomen. Op basis van het verklaringsmodel kan dit verder gekwantificeerd worden.

De analyse is gebaseerd op de realisatie 2013, terwijl de rest van het Gemeentefonds gebaseerd is op begrotingscijfers<sup>44</sup>. Aangezien de clusters via een uitkeringsfactor geschaald worden, is het belangrijk dat de clusters onderling vergelijkbaar zijn. Om de bedragen vergelijkbaar te maken met de rest van het Gemeentefonds, zijn de totaalbedragen vertaald naar de omvang op basis van de begroting 2014 via een schaalfactor. De schaalfactoren zijn bepaald op basis van de uitvraag en staan in onderstaande tabel.

Deelanalyse	Schaalfactor
Apparaatslasten inkomensdienstverlening en werk	0,99
Minimabeleid	1,07

Tabel 14: Schaalfactoren voor de vertaling van realisatie 2013 naar begroting 2014

Met behulp van deze schaalfactoren kan de omvang van het cluster op basis van de huidige kosten bepaald worden. De resultaten zijn weergegeven in Tabel 15. Daarbij zijn de incidentele inkomsten niet meegenomen, maar het deel van de uitgaven waarvan verwacht wordt dat gemeenten het uit eigen middelen betalen wel. Met deze correcties zou de huidige verdeling vergelijkbaar moeten zijn met de kosten.

Net als in Hoofdstuk 4 is de huidige verdeling gecorrigeerd voor de apparaatslasten minimabeleid: het bedrag dat naar schatting correspondeert met de apparaatslasten minimabeleid is overgeheveld van het cluster W&I overig naar het cluster minimabeleid. Dit is gedaan om de twee analyses vergelijkbaar te maken, maar is alleen een inschatting op basis van de huidige uitvraag. Een echt betrouwbare vergelijking kan alleen gedaan worden op het niveau van het totale cluster.

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld notitie Groot onderhoud Gemeentefonds in 2015 en 2016.

Onderdeel	Huidige omvang	Nieuwe omvang	Vershil
Apparaatslasten inkomens- dienstverlening en werk	€ 1.451 mln	€ 1.165 mln	-20%
Minimabeleid	€ 417 mln	€ 756 mln	+81%
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.867 mln</b>	<b>€ 1.921 mln</b>	<b>+3%</b>

Tabel 15: Omvang van het verklaringsmodel in vergelijking met het huidige cluster.

De getallen in Tabel 15 komen in grote lijnen overeen met de resultaten van de uitvraag in Hoofdstuk 4<sup>45</sup>.

Zoals al zichtbaar was in de resultaten in Hoofdstuk 4, zijn de apparaatslasten lager dan het huidige cluster. Dit is in overeenstemming met het algehele beeld dat in de uitvoering de afgelopen jaren efficiencywinst is behaald door intergemeentelijke samenwerking, stroomlijning van de werkprocessen en toegenomen inzet van IT-oplossingen.

Voor minimabeleid zijn de kosten juist fors hoger dan het huidige cluster. Ook dit komt overeen met het beeld uit de inhoudelijke gesprekken met gemeenten en veldpartijen. De afgelopen jaren hebben door de economische crisis meer mensen een beroep gedaan op minimabeleid. Vooral kosten voor bewindsvoering, betaald uit bijzondere bijstand, zijn voor veel gemeenten onverwacht toegenomen. Daarnaast is de schuldhelpverlening geïntensiveerd en geprofessionaliseerd. Waar vroeger vooral grotere gemeenten actieve inzet hadden op schuldhelpverlening, is dit inmiddels een wettelijke taak die door alle gemeenten uitgevoerd wordt. Wegvallende baten door kwijtschelding zijn conform de Memorie van Antwoord van de Fwv 1997 niet gehonoreerd in het verklaringsmodel.

De toename in de uitgaven op minimabeleid zijn zichtbaar bij alle gemeenten. Daarom heeft de opdrachtgever besloten deze toename in zijn geheel te honoreren. In de uiteindelijke verdeling zal dit bedrag aangepast worden door:

- de correctie voor de eigen middelen van gemeenten;
- de uitkeringsfactor in het Gemeentefonds, waar voor individuele gemeenten ook de negatieve maatstaf voor de OZB verschillende effecten kan hebben.

## 6.6 Veranderingen in taken en doelgroepen

Een overzicht van de veranderingen in de taken en de uitbreiding van de doelgroep staat in Hoofdstuk 3. In Tabel 1 staat het overzicht van de aannames die naar aanleiding hiervan gedaan worden voor de kostenstructuur. Voor de meeste veranderingen wordt de huidige kostenstructuur aangehouden. Hierop zijn twee uitzonderingen, namelijk de toename van de doelgroep en de individuele studietoelage. Deze veranderingen betekenen extra taken voor gemeenten, en er wordt hiervoor dan ook budget toegevoegd aan het Gemeentefonds (zie ook Bijlage G).

<sup>45</sup> Verschillen worden verklaard doordat Tabel 15 het resultaat voor de som van alle gemeenten is. De percentages die genoemd worden in Hoofdstuk 4 zijn het ongewogen gemiddelde in de uitvraag.

Bovendien is de vergelijking in Hoofdstuk 4 op basis van het cluster in 2013, terwijl de vergelijking in Tabel 15 op basis van het cluster in 2014 is, wat 5% hoger is.

### Toename van de doelgroep

Met de Participatiewet worden gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe doelgroepen. Een inschatting voor de omvang van deze doelgroep is gebaseerd op de huidige Wajong-werkregeling. Voor dit onderzoek is gekeken naar de factor die ook gebruikt is in de verdeling van het Participatiebudget: de cumulatieve instroom in de Wajong-werkregeling en de wachtlijst van de WSW van 2011 tot 2013. Een aandachtspunt is dat deze cijfers zijn afgerond op tientallen. Van de 403 gemeenten zijn er 158 met een instroom van 20 of minder. In deze gemeenten kan de werkelijke instroom tot 25% afwijken van het afgeronde getal.

De instroom blijkt maar beperkt verklaard te kunnen worden, wat waarschijnlijk deels veroorzaakt wordt door de lage aantallen. Aangezien de nieuwe doelgroep in eerste instantie klein is, is ook het bedrag dat aan het Gemeentefonds toegevoegd wordt beperkt (zie ook Bijlage G). Daarom wordt dit bedrag verdeeld volgens de verdeling van het onderdeel inkomensdienstverlening en werk. Deze verdeling vertoont een licht positief verband met de onderzochte instroom. Voor een betere beschrijving van de nieuwe doelgroep zal deze over meer jaren gemonitord moeten worden.

Wel is het belangrijk een goede aansluiting op de nieuwe instrumenten in de Participatiewet te hebben. Gemeenten maken immers ook uitvoeringskosten voor loonkostensubsidie, en moeten daarvoor gecompenseerd worden. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe de kosten voor loonkostensubsidie zich verhouden tot de kosten die voor de huidige taken gemaakt worden. Wel is duidelijk dat de verdeling geen prikkel mag bevatten tegen de inzet van loonkostensubsidie. Daarom wordt het aantal mensen met loonkostensubsidie<sup>46</sup> als maatstaf aan de verdeling toegevoegd met hetzelfde bedrag per eenheid als het aantal bijstandsontvangers.

### Individuele studietoelage

Ook de studietoelage vanuit de Wajong wordt in de toekomst de verantwoordelijkheid van gemeenten. Hiervoor wordt op termijn € 35 miljoen toegevoegd aan het cluster W&I. Het UWV heeft voor dit onderzoek cijfers ter beschikking gesteld over het huidige gebruik (peildatum november 2014). Ook bij deze cijfers speelt mee dat het in een aantal gemeenten gaat om kleine aantallen, waardoor jaarlijkse fluctuaties per gemeente mogelijk aanzienlijk zijn.

Er is onderzocht in hoeverre het huidige gebruik correleert met het aantal studenten (MBO, HBO en WO) per gemeente. Deze correlatie bleek echter zeer zwak. Ook andere kostendrijvers blijken een beperkte verklaringsgraad te hebben. Daarom wordt het budget dat aan het Gemeentefonds toegevoegd wordt in eerste instantie verdeeld volgens de verdeling van minimabeleid. De exacte effecten moeten de komende jaren gemonitord worden.

---

<sup>46</sup> Deze cijfers zullen vanaf 2015 door het CBS verzameld en gepubliceerd worden.

### **6.7 Basis voor het verdeelmodel**

Vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie vormen de verklaringsmodellen met bijstandsontvangers de basis voor het verdeelmodel. De resultaten van de andere verklaringsmodellen worden Hoofdstuk 7 wel gebruikt om de stap naar het verdeelmodel te maken.

## 7 Objectief verdeelmodel

### 7.1 Beoordelingskader maatstaven

De uitgangspunten voor het Gemeentefonds staan beschreven in de Fww. Deze algemene uitgangspunten voor de verdeling leiden als vanzelf tot eisen aan individuele maatstaven. Zo leidt het uitgangspunt dat de verdeling stabiel moet zijn automatisch tot de eis dat de individuele maatstaven niet teveel mogen fluctueren. De eisen aan de maatstaven staan in onderstaande tabel.

<b> criterium</b>	<b> Toelichting</b>
<i>Kostenoriëntatie</i>	De verdeling van het budget moet in voldoende mate de objectieve, niet beïnvloedbare verschillen in netto lasten tussen gemeenten volgen.
<i>Globaliteit</i>	De maatstaven mogen niet te verfijnd zijn, omdat dan de geldigheid voor alle gemeenten verloren gaat. Bovendien roept dit schijnzekerheid op: verdeelnormen kunnen als bestedingsnormen gaan werken. Dit is ongewenst, want het Gemeentefonds is geen bundel specifieke uitkeringen.
<i>Geen prikkels</i>	De financiële verhouding moet een doelmatige besteding van gemeenten bevatten <sup>47</sup> . Daarom beogen maatstaven slechts kostenoriëntatie, geen prikkelwerking. Daarom moeten ze zo gekozen worden dat, zoals de wet stelt 'goed beleid niet wordt bestraft en fout beleid niet wordt beloond' <sup>47</sup> .
<i>Objectiviteit</i>	De verdeling wordt bepaald op basis van objectieve factoren die de kosten beïnvloeden. Individuele beleidskeuzes van gemeenten mogen de waarden van de maatstaven, en dus de verdeling, niet beïnvloeden.
<i>Stabiliteit en voorspelbaarheid</i>	De verdeling moet leiden tot een budget dat niet teveel fluctueert in de tijd. Op basis van de maatstaven moet elke gemeente een inschatting van het eigen budget kunnen maken om stabiel begrotingsbeleid op te voeren.
<i>Dynamiek</i>	De dynamiek van de maatstaven moet robuust zijn voor de dynamiek van de kosten. Hiermee wordt bedoeld dat een externe ontwikkeling die zorgt voor een toename van de kosten in een gemeente, zoals bevolkingsgroei, via de maatstaven ook moet zorgen voor een toename van de inkomsten (en vice versa).
<i>Transparantie en uitlegbaarheid</i>	De maatstaven moeten begrijpelijk zijn, in termen van redenering (plausibiliteit), causaliteit en duidelijkheid.
<i>Uitvoerbaarheid</i>	De maatstaven moeten telbaar en eenduidig meetbaar zijn, zonder dat sprake is van definitiekwesties en ambiguïteiten. De telling moet structureel goed te onderhouden zijn door een onafhankelijke instantie, met beperkte administratieve lasten.

Tabel 16: Beoordelingskader voor maatstaven in het Gemeentefonds

<sup>47</sup> Memorie van Toelichting Fww 1997, p.16

## 7.2 Maatstaven en gewichten objectief verdeelmodel

De eisen aan maatstaven in het uiteindelijke verdeelmodel zijn stringenter dan de eisen aan kostendrijvers in het verklaringsmodel. Binnen het verklaringsmodel met de maatstaf bijstandsontvangers, dat de basis is voor het verdeelmodel, zijn geen maatstaven gebruikt die op dit moment nog niet in het Gemeentefonds zitten. Voor deze maatstaven zijn geen problemen met bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid te voorzien.

Anders is het met de maatstaf bijstandsontvangers. De voor- en nadelen van deze maatstaf zijn al besproken in Hoofdstuk 5. Nadelen zijn vooral het gebrek aan stabiliteit en de mogelijke beïnvloedbaarheid door gemeentelijk beleid. Voordelen van deze maatstaf zijn kostenoriëntatie, uitlegbaarheid en globaliteit. In Hoofdstuk 5 is een aantal opties geschetst voor alternatieven voor de maatstaf en de consequenties hiervan. Op basis van de afwegingen in dit hoofdstuk hebben de opdrachtgevende ministeries de volgende keuzes gemaakt voor het verdeelmodel:

- In het deelmodel voor de *apparatuurlasten inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie* wordt de maatstaf bijstandsontvangers vervangen door het driejarig gemiddelde van het aantal bijstandsontvangers in een gemeente.
- In het deelmodel voor *minimabeleid* wordt de maatstaf bijstandsontvangers volledig vervangen door andere maatstaven. Hier wordt dus effectief het verklaringsmodel zonder bijstandsontvangers gebruikt als verdeelmodel.
- Met een eventuele verandering in de verdeling tussen gemeenten door de invoering van de *Participatiewet* wordt rekening gehouden door de nieuwe doelgroep in het model te betrekken. Dit gebeurt door het aantal mensen met loonkostensubsidie als maatstaf toe te voegen. De verwachting van SZW is dat deze groep minder apparatuurlasten met zich meebrengt dan de huidige bijstandsontvangers. De kostenstructuur is op dit moment echter nog niet duidelijk. Wel is een belangrijk uitgangspunt dat er in ieder geval geen negatieve prikkel moet op inzet van loonkostensubsidie. Daarom wordt de maatstaf vooralsnog toegevoegd met hetzelfde bedrag per eenheid als de nieuwe maatstaf bijstandsontvangers.

Deze keuzes doen recht aan de voor- en nadelen van de maatstaf bijstandsontvangers zoals beschreven in Hoofdstuk 5. Aangezien het gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers in het verklaringsmodel lager is dan in het huidige verdeelmodel, en de maatstaf uit het gedeelte voor minimabeleid helemaal verwijderd wordt, is het totale gewicht van de nieuwe maatstaf bijstandsontvangers in de nieuwe verdeling sowieso lager dan in de oude verdeling<sup>48</sup>. Daarmee is de negatieve prikkel vanuit het Gemeentefonds geneutraliseerd.

De herverdeeleeffecten ten opzichte van het verklaringsmodel zijn bij deze optie beperkt, waardoor kostenoriëntatie geborgd is. Bovendien worden sterke fluctuaties in het aantal bijstandsontvangers bij vooral kleine gemeenten uitgesmeerd, waardoor de maatstaf stabiel is en een mogelijke negatieve prikkel gedempt wordt.

---

<sup>48</sup> In het verklaringsmodel is het gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers 56%, terwijl dit in de oorspronkelijke verdeling 82% was.



### 7.3 Nieuwe definities voor maatstaven in het Gemeentefonds

In het verdeelmodel is rekening gehouden met de nieuwe definities die met de eerste fase van het groot onderhoud Gemeentefonds hun intrede hebben gedaan. Het gaat daarbij met name om het vervangen van 'woonruimten' door 'woningen', zoals geadministreerd in de Basisadministratie Gebouwen (BAG). De belangrijkste veranderingen hierbij zijn:

- In de maatstaf 'woningen' zijn wooneenheden in kazernes, gevangenissen e.d. niet meer meegenomen.
- Wel is het aantal woningen met logiesfunctie meegenomen in de nieuwe definitie van 'woningen' in het Gemeentefonds. Deze is van belang voor de maatstaven 'lage inkomens met een drempel' (de drempel hangt af van het aantal woningen) en voor 'stedelijkheid'.
- Voor studentensteden is een mogelijk nadeel (gedeeltelijk) opgevangen door 'huishoudens' een hoger gewicht te geven ten opzichte van 'woningen'.

Zowel het verklaringsmodel als het verdeelmodel zijn gebaseerd op deze nieuwe definitie van 'woningen' inclusief woningen met logiesfunctie. Eventuele herverdeeleeffecten die hieruit zouden voortvloeien, zijn dus al verdisconteerd in de verdeling via het verklaringsmodel.

### 7.4 Objectief verdeelmodel

Tabel 17 geeft de maatstaven en gewichten in het uiteindelijke totale verdeelmodel weer. Ten opzichte van 2014 is er een aantal mutaties in het Gemeentefonds (zie ook Bijlage G). Deze zijn nog niet verwerkt in onderstaande tabel. Wel is het zo dat incidentele middelen apart zijn uitgevraagd in het onderzoek en niet bij de omvang van het ijkpunt betrokken zijn. Er hoeft dus geen mutatie meer gedaan te worden voor de incidentele middelen van 2014 (deze betroffen € 5 miljoen in het cluster W&I overig).

Maatstaf	Bedrag per eenheid	Aantal eenheden (SC2014)	Totaal verdeeld (o.b.v. SC2014)	Perc. verdeeld
Inwoners	€ 11,17	16.829.289	€ 188 mln	10 %
Eenpersoonshuishoudens	€ 30,60	2.803.852	€ 86 mln	4 %
Bijstandsontvangers (3 jr gem)	€ 2.859,93	341.497	€ 977 mln	51 %
Loonkostensubsidie	€ 2.859,93	0	€ 0 mln	0 %
Lage inkomens (drempel)	€ 259,01	1.515.196	€ 392 mln	20 %
Centrumfunctie (KProg)	€ 12,34	16.779.490	€ 207 mln	11 %
Stedelijkheid (OAD*WR)	€ 4,82	14.648.044	€ 71 mln	4 %
<b>Totaal</b>			<b>€ 1.921 mln</b>	<b>100 %</b>

Tabel 17: Het verdeelmodel voor het cluster Werk en Inkomen op basis van de maatstaven zoals gebruikt in de Septembercirculaire 2014. Door afrondingen komen de totalen niet exact overeen. De bedragen zijn inclusief Overige Eigen Middelen<sup>49</sup>. De bedragen zullen nog veranderen als de uitkeringsfactor van het Gemeentefonds bepaald is.

<sup>49</sup> In de verdeling van het Gemeentefonds wordt ervan uitgegaan dat gemeenten 5,4% van het bedrag uit overige eigen middelen (OEM) bekostigen. De bedragen in Tabel 17 zijn inclusief de OEM. Daardoor zijn ze niet vergelijkbaar met de uitkering uit het Gemeentefonds, maar wel met de uitgaven van gemeenten.

Een toelichting op de maatstaven staat in Bijlage H. De bedragen in bovenstaande tabel zijn inclusief het rekentarief voor opbrengsten uit Overige Eigen Middelen (OEM) en komen dus niet overeen met de uitkering die verstrekt wordt vanuit het Gemeentefonds. Het aantal eenheden is gebaseerd op de maatstaven voor het Gemeentefonds zoals ze gebruikt zijn in de septembercirculaire 2014. Een verandering in het aantal eenheden in latere jaren heeft uiteraard een wijziging in de verdeling tot gevolg. Ook de uiteindelijke uitkeringsfactor van het totale Gemeentefonds zal de totaalbedragen, en daarmee de bedragen per eenheid, nog veranderen.

Uit Tabel 17 is duidelijk dat het cluster op basis van dit onderzoek in omvang toeneemt tot bijna 2 miljard. Van dit budget wordt 51% verdeeld via het driejarig gemiddelde van het aantal bijstandsontvangers, wat lager is dan het gewicht van 82% van de maatstaf bijstandsontvangers in de huidige verdeelformule. Het verschil wordt vrijwel volledig verklaard door een veranderde kostenstructuur: ten opzichte van het verklaringsmodel is het gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers nauwelijks veranderd. Dit heeft gevolgen voor de discussie over prikkelwerking rond de maatstaf bijstandsontvangers. Door beter aan te sluiten op de daadwerkelijke kostenstructuur wordt de demping van de prikkel vanuit de gebundelde uitkering<sup>50</sup> geneutraliseerd.

In de toekomst zal het bedrag dat op basis van loonkostensubsidie verdeeld wordt toenemen, aangezien de doelgroep de komende jaren zal stijgen. Op dit moment is voor deze groep hetzelfde bedrag per eenheid genomen als voor de maatstaf bijstandsontvangers, zodat het model geen negatieve prikkel op loonkostensubsidie met zich meebrengt. Als gemeenten meer ervaring hebben met deze doelgroep, kan beter onderzocht worden wat de daadwerkelijke kostenstructuur is.

## 7.5 Eigenschappen van de nieuwe verdeelformule

In paragraaf 4.3 is vastgesteld dat kleine gemeenten hogere kosten per bijstandsontvanger maken dan grote gemeenten. Weliswaar is het verschil niet zo groot als in het huidige verdeelmodel (zie ook paragraaf 4.4), maar de verdeelformule dient dit resultaat uiteraard wel te reproduceren. In onderstaande tabel staat het totale bedrag per bijstandsontvanger voor de verschillende grootteklassen. In deze tabel is ook het bedrag volgens de verdeelformule voor alleen de steekproefgemeenten opgenomen en ter vergelijking het bedrag dat uit de steekproef volgt voor dezelfde groep gemeenten.

---

<sup>50</sup> Deze was gemiddeld 9% over 5 jaar, zie Prikkel in de bekostiging van WWB en GF, APE, 2013.

Grootteklasse	Bedrag per bijstands- ontvanger voor alle gemeenten volgens de verdeelformule	Gemiddeld bedrag per bijstandsontvanger voor alleen de steekproefgemeenten volgens de verdeelformule	Gemiddeld bedrag per bijstandsontvanger voor alleen de steekproefgemeenten volgens de uitvraag (realisatie 2013)
< 20000	€ 6.234	€ 7.051	€ 6.635
20.000 - 50.000	€ 6.178	€ 6.166	€ 6.203
50.000 - 100.000	€ 5.573	€ 5.710	€ 5.784
> 100.000	€ 5.059	€ 5.058	€ 5.194

Tabel 18: Bedrag per bijstandsontvanger naar grootteklasse.

In Tabel 18 is duidelijk te zien dat het bedrag per bijstandsontvanger ook in de nieuwe verdeling gemiddeld kleiner is voor grotere gemeenten, wat ook een belangrijke conclusie was uit de uitvraag. Ook is uit de vergelijking van de laatste twee kolommen duidelijk dat de nieuwe verdeelformule goed aansluit op de uitvraag<sup>51</sup>. De afwijking in de kleinste grootteklasse wordt verklaard door het diffuse beeld door schaalvoordelen van ISD's.

<sup>51</sup> Voor een correcte vergelijking moet gecorrigeerd worden voor de vertaling van realisatie 2013 naar begroting 2014 (zie Tabel 9).

## 8 Herverdeeleffecten

In het vorige hoofdstuk is het verdeelmodel gepresenteerd na de keuzes over maatstaven en gewichten. In dit hoofdstuk worden de herverdeeleffecten besproken in vergelijking met het huidige verdeelmodel. Ook in dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de verdeling inclusief OEM en zonder de toevoegingen aan het Gemeentefonds van 2015. Om de uitkomsten vergelijkbaar te maken, is het ijkpunt 2014 gecorrigeerd voor incidentele middelen<sup>52</sup> en DU's.

De uitgaven van gemeenten zijn gemiddeld iets hoger dan hun inkomsten vanuit het cluster W&I. Gemiddeld geven gemeenten aan de taken rondom werk en inkomen ongeveer € 3 per inwoner meer uit dan op basis van het huidige verdeelmodel verwacht zou kunnen worden. Dat betekent dat het budget gemiddeld iets toeneemt.

### 8.1 Uitkomsten per grootteklasse

Eerder in het rapport is al besproken dat in de huidige verdeling een scheefheid bevat die grote gemeenten benadeelt en kleine gemeenten bevoordeelt. De nieuwe verdeling lost deze scheefheid op. Dat betekent dat er een herverdeling plaatsvindt van kleine naar grote gemeenten. Dit is te zien in onderstaande tabel.

Grootteklasse	Aantal gemeenten	Gemiddeld verschil per inwoner
< 20000	137	- € 7
20.000 – 50.000	192	- € 1
50.000 – 100.000	44	€ 1
> 100.000	30	€ 11

Tabel 19: Verschil tussen de huidige verdeling en de nieuwe verdeling naar grootteklasse. De huidige verdeling is gecorrigeerd voor incidentele middelen en DU's.

In de tabel is te zien dat alle grootteklassen gemiddeld meer budget krijgen, maar dat dit sterker het geval is voor de grootste gemeenten. Dit heeft te maken met de eerder genoemde schaalvoordelen door samenwerking in ISD's en ontwikkelingen op het gebied van ICT.

Vooraf op het gebied van samenwerking moet de komende jaren gevolgd worden hoe de ontwikkelingen uitpakken. Gemeenten die samenwerken hoeven wegens schaalvoordelen gemiddeld minder geld uit te geven dan gemeenten die dat niet doen. Hiervoor is niet gecorrigeerd in het verdeelmodel, aangezien dit een 'straf op samenwerking' zou betekenen. Op dit moment is het verdeelmodel gebaseerd op een mix van gemeenten met

<sup>52</sup> In 2014 is tijdelijk €5 miljoen toegevoegd aan het Gemeentefonds voor maatregelen WWB, zie ook Bijlage G. Aangezien incidentele middelen apart uitgevraagd zijn, zijn deze geen onderdeel van het totale bedrag. Voor de vergelijkbaarheid zijn deze middelen van het huidige ijkpunt afgetrokken. Ook hoeft hiervoor in de vertaling naar 2015 dus niet meer voor gecorrigeerd te worden.

en zonder ISD. Als de trend zich voortzet en meer gemeenten samen gaan werken in ISD's, is het mogelijk dat zich een nieuwe scheefheid ontwikkelt door de schaalvoordelen die dit met zich meebrengt.

## 8.2 Uitkomsten ten opzichte van het aantal bijstandsontvangers

De belangrijkste verandering in het verdeelmodel is de manier waarop het aantal bijstandsontvangers in het model verwerkt is. Niet alleen wordt er een driejarig gemiddelde gebruikt, ook het gewicht van de maatstaf is flink afgenomen in vergelijking met de huidige verdeling. Het effect van deze verandering wordt getoond in Tabel 20.

Percentage bijstandsontvangers	Aantal gemeenten	Gemiddeld verschil per inwoner
< 1%	182	€ 3
1% - 2%	147	€ 0,5
2% - 3%	56	€ 2
> 3%	18	€ 8

Tabel 20: Verschil tussen de huidige verdeling en de nieuwe verdeling afhankelijk van het percentage bijstandsontvangers. De huidige verdeling is gecorrigeerd voor incidentele middelen en DU's.

Er vindt in de nieuwe verdeling dus een herverdeling plaats van gemeenten met relatief weinig bijstandsontvangers naar gemeenten met relatief veel bijstandsontvangers, met uitzondering van de klasse gemeenten met de laagste percentages bijstandsontvangers. Dit wordt deels veroorzaakt doordat de schaalvoor- en nadelen uit het oorspronkelijke model niet meer in de nieuwe verdeelformule zijn opgenomen. Voor het grootste deel hangt deze verschuiving echter samen met de verschuiving die zichtbaar is in Tabel 19. Grotere gemeenten, die in de nieuwe verdeling gemiddeld meer budget ontvangen, hebben immers gemiddeld een hoger percentage bijstandsontvangers.

## 8.3 Uitkomsten ten opzichte van het huidige budget

Ten opzichte van het huidige budget is het beeld dat gemeenten die nu een hoog of juist laag bedrag per inwoner ontvangen dat gemiddeld in de toekomst ook krijgen. Dit is te zien in onderstaande tabel.

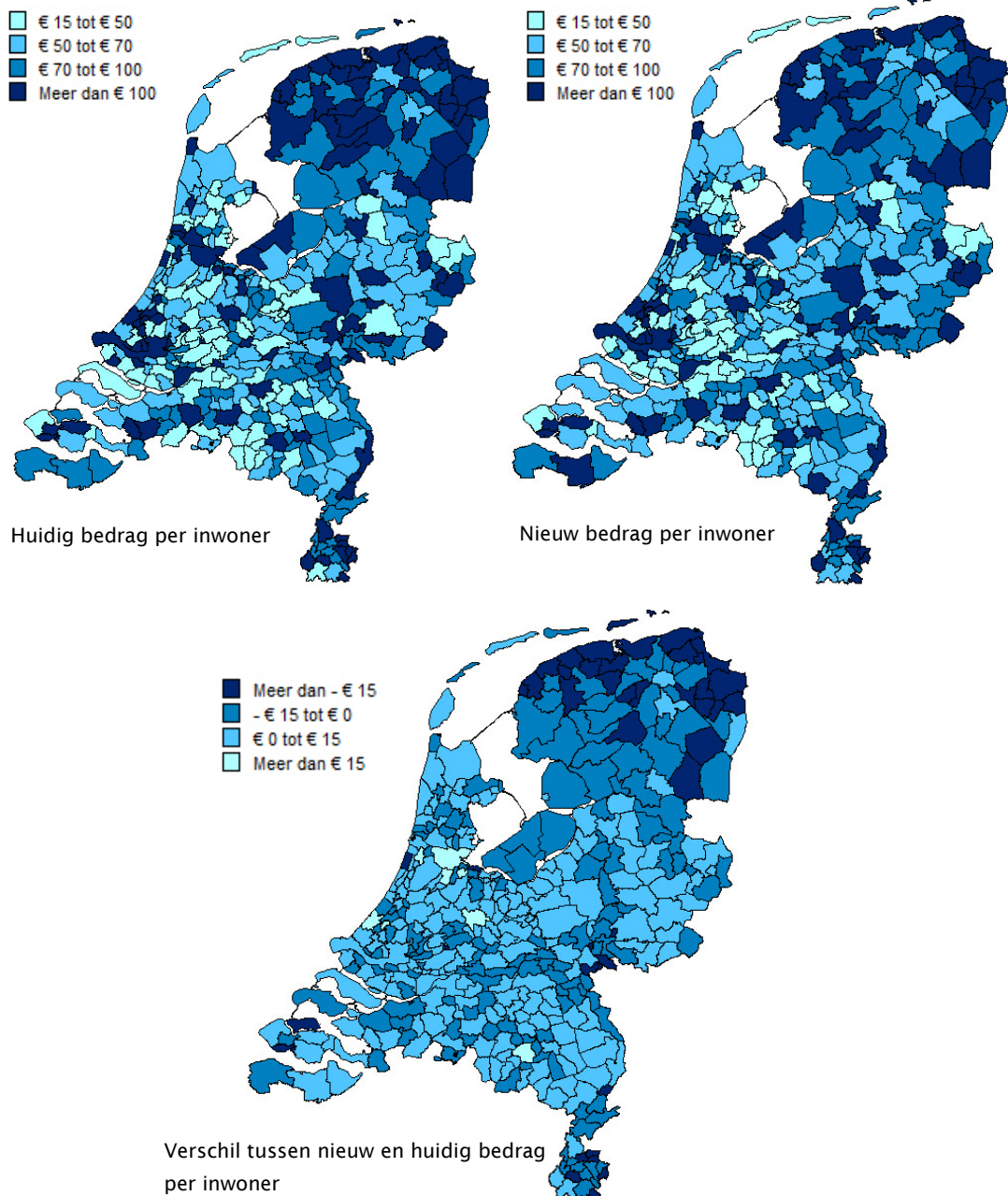
Huidig bedrag	Aantal gemeenten	Gemiddeld verschil per inwoner
< €50	81	€ 4
€50 - €100	215	€ 1
€100 - €150	80	€ 3
> €150	27	€ 6

Tabel 21: Verschil tussen de huidige verdeling en de nieuwe verdeling afhankelijk van het huidige bedrag. De huidige verdeling is gecorrigeerd voor incidentele middelen en DU's.

Het oplossen van de scheefheid in de verdeling leidt dus slechts beperkt tot een collectieve herverdeling tussen gemeenten met veel of weinig budget. Het beeld in Tabel 21 lijkt erg op het beeld in Tabel 20. De reden hiervoor is dat het aantal bijstandsontvangers de belangrijkste verdeelmaatstaf was in het oude model. In de oude verdeling hing een hoog of laag bedrag daardoor sterk samen met het aantal bijstandsontvangers, wat terugkomt in de vergelijking tussen de twee tabellen.

#### 8.4 Resultaten

Voor individuele gemeenten kan het resultaat anders zijn dan de collectieve effecten uit bovenstaande tabellen suggereren. Onderstaande figuren tonen voor heel Nederland de huidige verdeling, de nieuwe verdeling en de herverdeeleffecten in euro's per inwoner.

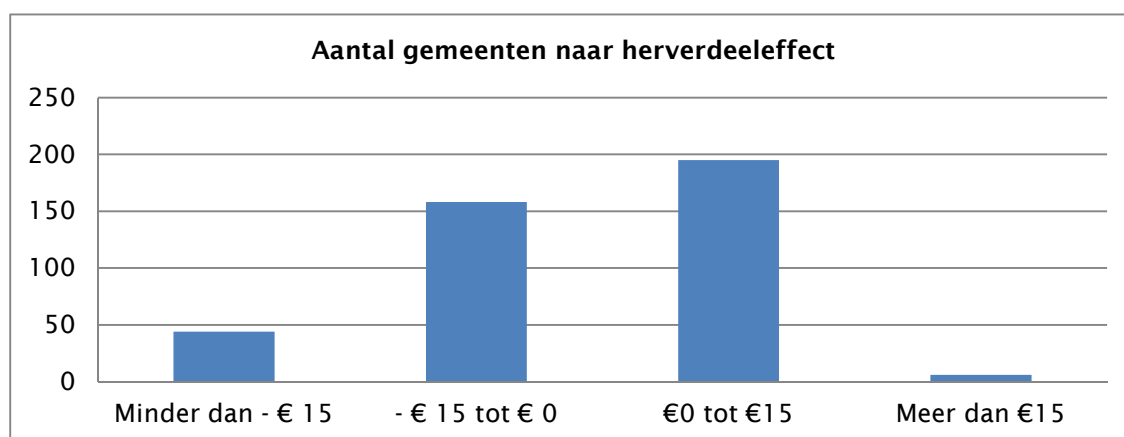


Figuur 10: Resultaten van het verdeelmodel in vergelijking met de huidige verdeling per gemeente.

Uit Figuur 10 is duidelijk dat de nieuwe verdeling in grote lijnen overeenkomt met de oude verdeling: gemeenten die op dit moment een hoog budget ontvangen, krijgen dat in de toekomst ook. In de nieuwe verdeling ontvangen 44 gemeenten meer dan € 15 minder per inwoner<sup>53</sup> ten opzichte van de huidige verdeling en ontvangen 6 gemeenten er meer dan € 15 per inwoner extra. Dit zijn bedragen inclusief OEM, dus de verandering in de netto uitkering is kleiner. Bij alle gemeenten die in de steekproef zaten en meer dan € 15 per inwoner minder krijgen op basis van de nieuwe verdeelformule, waren de kosten volgens de uitvraag lager dan het nieuwe bedrag.

De reden dat relatief veel gemeenten in het noorden van het land in de nieuwe verdeling minder budget krijgen dan in de huidige verdeling, sluit aan op een belangrijke bevinding in het onderzoek. Het betreft hier vooral kleine gemeenten, die volgens de huidige kostenstructuur minder kosten maken dan op basis van de huidige verdeling verwacht zou worden.

De verdeling van herverdeeleffecten is weergegeven in onderstaande figuur, waaruit duidelijk wordt dat de meeste gemeenten er tussen de € 0 en €15 per inwoner op vooruitgaan.



Figuur 11: Het aantal gemeenten met een bepaald herverdeeleffect. De meeste gemeenten hebben te maken met een herverdeeleffect tussen €0 en €15.

De gemeenten die meer dan € 15 per inwoner minder budget krijgen dan in de huidige verdeling het geval is, zijn relatief kleine gemeenten. Grote gemeenten zien juist relatief vaak een toename in het budget ten opzichte van de huidige verdeling. Dit is zichtbaar in Tabel 22.

<sup>53</sup> Deze gemeenten ontvangen ook in het nieuwe model een relatief hoog bedrag per inwoner in vergelijking met het landelijk gemiddelde.

Grootteklasse	Minder dan - € 15	- € 15 tot € 0	€ 0 tot € 15	Meer dan € 15
Minder dan 20.000	30	61	46	0
20.000 tot 50.000	13	78	101	0
50.000 tot 100.000	0	15	28	1
Meer dan 100.000	1	4	20	5
<b>Totaal</b>	<b>44</b>	<b>158</b>	<b>195</b>	<b>6</b>

Tabel 22: Overzicht van de verdeling van herverdeeleffecten per grootteklasse.

Het beeld in bovenstaande tabel komt voort uit de correctie van de scheefheid die aangetroffen is in Hoofdstuk 4. Volgens de nieuwe verdeelformule vindt een herverdeling plaats van kleine naar grote gemeenten om beter aan te sluiten op de actuele kostenstructuur.



## 9 Afsluiting en onderhoudsadviezen

In deze rapportage is het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Werk en Inkomen in het Gemeentefonds toegelicht. Op basis van het onderzoek zijn drie belangrijke verbeteringen ten opzichte van de huidige verdeling voorgesteld.

- Een verschuiving van budget van kleine naar grote gemeenten om beter aan te sluiten op de daadwerkelijke kostenstructuur.
- Een toename van de omvang van het cluster als gevolg van de toegenomen kosten voor minimabeleid. De apparaatslasten zijn afgenomen ten opzichte van het huidige cluster.
- Het toevoegen van een maatstaf voor het gebruik van loonkostensubsidie in verband met de invoering van de Participatiewet en het vervangen van de maatstaf bijstandsonvangers door andere maatstaven en een driejarig gemiddelde.

Bovenstaande veranderingen leiden tot herverdeeleffecten ten opzichte van de huidige verdeling, die voor sommige gemeenten aanzienlijk zijn. Deze herverdeeleffecten zijn gewenst, aangezien ze een scheefheid in de huidige verdeling corrigeren. Eventuele nadelige gevolgen voor individuele gemeenten kunnen opgelost worden met een ingroeipad. Hiervoor moeten de herverdeeleffecten worden bezien in samenhang met andere clusters. Als in andere clusters tegengestelde bewegingen optreden, kan het netto herverdeeleffect voor gemeenten immers beperkt zijn.

Ook de uiteindelijke omvang van het cluster hangt af van de resultaten van andere clusters. Om te komen tot keuzes over een eventueel ingroeipad en de omvang van het cluster zal bestuurlijk overleg plaatsvinden. De start van dit overleg is afhankelijk van de oplevering van andere onderzoeken in deze fase van het groot onderhoud Gemeentefonds.

### 9.1 Onderhoudsadviezen

De nieuwe verdeling is gebaseerd op de kostenstructuur van dit moment. In de komende jaren zal het nodige veranderen in het veld van werk en inkomen. Voor het effect van deze veranderingen is een aantal aannames gedaan. Daarom moet de POR goed blijven monitoren worden hoe deze kosten zich daadwerkelijk ontwikkelen en is het raadzaam op basis van de bevindingen de verdeling eventueel bij te stellen. Daarbij speelt een aantal specifieke aandachtspunten. Deze hangen deels samen met de recente verandering in wetgeving en deels met de veranderingen ten opzichte van de huidige verdeling.

#### Veranderingen taken inkomensdienstverlening

In de verdeling is aangenomen dat de kostenstructuur niet noemenswaardig verandert door de nieuwe regelgeving rond inkomensdienstverlening. De veranderingen in de werkzaamheden leveren soms meer en soms minder werk op, en voor het totaal is aangenomen dat deze effecten elkaar opheffen. Het is echter mogelijk dat dit niet het geval is of dat voor een bepaald type gemeente een verschuiving in de kosten optreedt. Daarom is het van belang de effecten van de nieuwe regelgeving goed te monitoren.

Daarnaast geven gemeenten aan, te verwachten bij de tegenprestatie meer in te zetten op cliënten die langdurig in de bijstand zitten. Dit heeft als logisch gevolg dat er geen aanleiding meer is te differentiëren naar bijstandsduur. In de komende jaren zal gemonitord moeten worden of deze aanname klopt.

### Dynamiek maatstaf bijstandsontvangers en kostenstructuur

In de huidige verdeling is de maatstaf bijstandsontvangers vervangen door een driejarig gemiddelde. Daarmee krijgt de maatstaf meer de karakteristieken van een structuurvariabele en worden grote fluctuaties voorkomen. Tegelijkertijd komen fluctuaties in het aantal bijstandsontvangers op lange termijn wel degelijk terug in de verdeling van het Gemeentefonds. De vraag is wat er gebeurt als – zoals iedereen hoopt – de recessie voorbij is en de werkgelegenheid aantrekt. Als het aantal bijstandsontvangers landelijk structureel significant daalt, krijgen gemeenten ook in deze variant te maken met het effect van inkrimpen en uitbuiken. Hier zit weliswaar een vertraging in, maar een grote en structurele verandering in het aantal bijstandsontvangers heeft wel consequenties voor het budget.

Als de kostenstructuur ongewijzigd blijft, is dat terecht. Als gemeenten echter hun werkprocessen aanpassen aan de nieuwe situatie, of bij een afname van het aantal bijstandsontvangers bepaalde schaalvoordelen niet meer kunnen realiseren, is het mogelijk dat de kostenstructuur wijzigt. Op dat moment moet het gewicht van de maatstaf in relatie tot de omvang van het cluster opnieuw bekeken worden.

### Nieuwe doelgroep

Voor de nieuwe doelgroep wordt budget toegevoegd aan het Gemeentefonds. Dit budget is gebaseerd op aannames over aantallen voor de instroom en bijbehorende kosten en wordt vooralsnog verdeeld volgens de verdeling van de apparaatslasten voor inkomens-dienstverlening, re-integratie en participatie. De komende jaren moet gemonitord worden of de aantallen en kosten overeenkomen met de verwachting. Op termijn zullen waarschijnlijk verschuivingen tussen gemeenten plaatsvinden. Daarbij zijn met name de kosten rond loonkostensubsidie en de bijbehorende periodieke loonwaardebepaling punt van aandacht.

In eerste instantie wordt, wegens de groei van de nieuwe doelgroep in de eerste jaren, geen driejarig gemiddelde gebruikt voor de nieuwe instrumenten. Op termijn zou dit in verband met de stabiliteit van de verdeling mogelijk wel wenselijk zijn. Dit is echter pas mogelijk als de nieuwe doelgroep in omvang redelijk stabiel is.

### Regionale samenwerking en regionale werkbedrijven

Niet de gemeente, maar de regio / het landsdeel is in hoge mate bepalend voor de ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkt en daarmee het bijstandsvolume. Crises dienen zich over het algemeen het eerst en het zwaarst aan in de traditioneel zwakkere regio's. Ook een positieve kentering in de werkgelegenheid komt daar veel later tot uiting. Voor de Randstad en de intermediaire zones geldt het omgekeerde.

Dat betekent voor gemeenten dat de opgave om mensen te re-integreren zal variëren tussen dit type gebieden. Dat kan van invloed zijn op de apparaatslasten, zeker na de aankondigde veranderingen. Het is goed om deze regionale verschillen tussen gemeenten scherper in beeld te hebben en te houden.

Een andere ontwikkeling is dat gemeenten nog volop bezig zijn met de inrichting van de regionale werkbedrijven die de instrumenten voor de nieuwe doelgroep vorm moeten gaan geven. Als de inzet van gemeenten in regionale werkbedrijven uitgekristalliseerd is, moet nogmaals gekeken worden naar de kostenstructuur.

Op dit moment werken al vooral kleinere gemeenten veel samen in ISD's. In de steekproef zijn zowel gemeenten die via een ISD werken vertegenwoordigd als gemeenten die de taken zelfstandig uitvoeren. Gemiddeld is er een verschil te zien: gemeenten met een ISD hebben lagere kosten.

In het verklaringsmodel is er geen verschil gemaakt tussen gemeenten met en zonder ISD. In de praktijk zal dat betekenen dat gemeenten met een ISD beter uitkomen met het budget dan gemeenten zonder ISD. Aangezien er een beweging richting meer samenwerking is, wordt dit effect de komende jaren waarschijnlijk nog verder versterkt. Om te voorkomen dat over een paar jaar opnieuw een scheefheid in het model zit, is het van belang om deze ontwikkelingen, en hun effect op de kosten, te monitoren en op basis daarvan eventueel de verdeling tussentijds bij te stellen.

#### Individuele studietoeslag

Het budget dat toegevoegd wordt voor individuele studietoeslag wordt verdeeld volgens de verdeling van minimabeleid. Als de uitvoering van deze regeling uitgekristalliseerd is, moet bezien worden in hoeverre dit aansluit op de kosten die gemeenten hiervoor daadwerkelijk maken.

#### Beschut werken

Beschut werken kan op veel verschillende manieren gerealiseerd worden. In een aantal gemeenten wordt ook de aansluiting met Wmo dagbesteding gezocht. Dit kan consequenties hebben voor het gemeentelijk apparaat en daarmee de apparaatslasten. Cijfers over aantallen cliënten voor beschut werken komen beschikbaar vanuit het CBS en kunnen dus in de toekomst gebruikt worden voor de monitoring.

#### Samenhang met andere beleidsterreinen

De mogelijke overlap met andere beleidsterreinen speelt niet alleen bij de combinatie met beschut werken en dagbesteding, maar mogelijk ook bij andere onderdelen van de decentralisaties. Zo zijn problemen rond werk en inkomen bekende aanleidingen voor jeugdzorgproblematiek. Ook de verbinding met passend onderwijs geeft gemeenten een nieuw speelveld om kwetsbare groepen richting werk te begeleiden. Het is dus mogelijk dat gemeenten vanuit hun nieuwe verantwoordelijkheden op andere beleidsgebieden meer inzetten op werk en inkomen. Een beweging de andere kant op is ook mogelijk, bijvoorbeeld door de inzet van meer Wmo-voorzieningen.

Dit soort verschuivingen richting een meer integrale aanpak kunnen consequenties hebben voor de gemeentelijke uitvoering op alle genoemde terreinen. Bij een succesvolle uitvoering zouden de kosten moeten dalen. Het is ook mogelijk dat de apparaatslasten bij een integrale aanpak juist toenemen, bijvoorbeeld door meer afstemmingsmomenten.

Het is dus nog niet duidelijk wat de decentralisaties betekenen voor de uitvoeringspraktijk van gemeenten. De komende jaren is het van belang de bewegingen in samenhang te monitoren, zodat duidelijk is wat de interpretatie van bepaalde verschuivingen is.

#### Omvang van het cluster

Op basis van de huidige kosten is de omvang van het cluster naar boven bijgesteld. De oorzaak hiervan ligt in minimabeleid; de apparaatslasten inkomensdienstverlening en re-integratie zijn de afgelopen jaren juist afgenomen. Op dit moment is niet duidelijk of de uitgaven op dit onderdeel de komende jaren verder groeien of juist weer zullen afnemen.

Voor een consistent en kostengeoriënteerd Gemeentefonds is het van belang om dit te monitoren.

#### Tekorten op het Participatiebudget

In de huidige verdeling zijn tekorten op de SU's buiten beschouwing gelaten. In de toekomst wordt het Participatiebudget echter een IU in het Gemeentefonds. Eventuele tekorten kunnen dan nog steeds landen in het cluster W&I, maar op dat moment is minder duidelijk of ze gehonoreerd moeten worden in de verdeling. Als dit gaat spelen, ligt het in de lijn om de huidige clustering opnieuw te bezien.

## 9.2 Overzicht van onderhoudsadviezen

In onderstaande tabel worden de onderhoudsadviezen samengevat.

Onderwerp	Monitorvraag
<i>Verandering taken inkomensdienstverlening</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat is het effect van de veranderingen in inkomensdienstverlening op de kosten van (individuele) gemeenten?</li> <li>- Is er inderdaad meer inzet op mensen die langdurig in de bijstand zitten door de invoering van de tegenprestatie?</li> </ul>
<i>Dynamiek maatstaf bijstandsontvangers</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sluit een driejarig gemiddelde voldoende aan op de dynamiek en geeft het tegelijkertijd voldoende stabiliteit?</li> <li>- Zijn er conjuncturele effecten die de kostenstructuur per bijstandsontvanger significant veranderen?</li> </ul>
<i>Nieuwe doelgroep</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is het budget dat aan het Gemeentefonds toegevoegd wordt van de goede omvang?</li> <li>- Wat wordt de daadwerkelijke kostenstructuur van loonkostensubsidie en de bijbehorende loonwaardebepaling?</li> <li>- Hoe verandert de nieuwe doelgroep de verdeling over gemeenten?</li> <li>- Wanneer is het wenselijk om een driejarig gemiddelde voor de maatstaf loonkostensubsidie in te voeren?</li> </ul>
<i>Regionale samenwerking en regionale werkbedrijven</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zijn er bij veranderende conjunctuur regionale verschillen die invloed hebben op de apparaatslasten?</li> <li>- Wordt de trend om meer samen te werken voortgezet en wat betekent dit voor de kostenstructuur?</li> <li>- Hoe beïnvloedt de inrichting van de regionale werkbedrijven de kostenstructuur?</li> </ul>
<i>Individuele studietoeslag</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe zetten gemeenten de mogelijkheid voor individuele studietoeslag in en wat betekent dit voor een kostengeoriënteerde verdeling?</li> </ul>
<i>Beschut werken/samenhang andere beleidsterreinen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat voor keuzes maken gemeenten rond beschut werken en wat is het effect daarvan op de kostenstructuur?</li> <li>- Verandert samenhang met andere beleidsterreinen na de decentralisatie de kostenstructuur?</li> </ul>
<i>Omvang van het cluster</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zet de toename van de uitgaven op minimale leid door of neemt de omvang van de uitgaven weer af?</li> <li>- Wat betekenen verdergaande technologische ontwikkelingen en samenwerking voor de kostenstructuur van de apparaatslasten inkomensdienstverlening en werk?</li> </ul>

Onderwerp	Monitorvraag
<i>Tekorten op het Participatiebudget</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hoe ontwikkelen de kosten rond het Participatiebudget zich en wat voor invloed heeft dat op de kosten in het cluster W&amp;I?</li><li>- Wat betekent dat voor de clustering van het Gemeentefonds?</li></ul>

Tabel 23: Overzicht van onderhoudsadviezen.

## A Gesprekspartners

<b>Projectleiding BZK/Financiën</b>	
Mevrouw E. de Vries	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer D. Rietveld	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw M. Brans-Smitskamp	Ministerie van Financiën
<b>Begeleidingscommissie</b>	
De heer R. Schuurmans	Ministerie van Sociale Zaken
De heer G. van Nijendaal	Raad voor de Financiële Verhoudingen
De heer A. Kok	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer E. Slootweg	Divosa
De heer J.W. Duijfhuis	Gemeente Barneveld
De heer M. van der Laan	Gemeente Leeuwarden
Mevrouw I. Ramackers	Gemeente Renkum
De heer O. Krom	Gemeente Rotterdam
<b>Overige gesprekspartners</b>	
De heer O. IJsselsteijn	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer W. Bolhuis	Ministerie van Financiën
De heer W. Pronk	Ministerie van Financiën
De heer J. van Eck	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer A. Wilms	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer J. Vreugdenhil	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer P. Janssen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer M. Meihuizen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer B. van Apeldoorn	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer J. Zevenbergen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer T. Rietbergen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw J. de Kock	NVVK
Mevrouw H. Heinsbroek	Cedris
De heer A. Soede	Sociaal Cultureel Planbureau
De heer E. Voerman	UWV
De heer G. Oskam	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mevrouw C. Fransen	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

## B Literatuurlijst

APE, Aarts, L., Asselt, M. van, Frierson, R., Gielen, M. (2013), *Prikkels in de bekostiging van WWB en GF, Onderzoek naar de wisselwerking*.

APE, Blankers, I., Everhardt, T., De Groot, N. (2012), *Onderzoek technische herschatting objectief verdeelmodel WWB 2012*

Andersson Elffers Felix (2013). *Maatstaf Bijstandsontvangers, Vooronderzoek naar mogelijke alternatieven*, Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Bouma, S., Ommeren, C. van, Vennekens, A., & Visser, S. de (2012). *Aan de slag met loondispensatie, vierde voortgangsrapportage*. Zoetermeer: Panteia.

Cebeon/Regioplan, *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV - Eindrapport*, 17 juni 2010.

COELO Allers, M., Edzes, A., Engelen, M., Geertsema, B., de Visser, S., Wolf, E. (2013). *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*, Groningen: COELO.

De Werkkamer (2014). *Uitgangspunten van De Werkkamer*.

Ministerie van BZK, alle circulaire Gemeentefonds vanaf 2010

Ministerie van BZK (2003), *Regeling Informatie voor derden (lv3)*

Ministerie van BZK (2003), *Veelgestelde vragen lv3*

Ministerie van BZK (2014), *Wijzigingen lv3 i.v.m. Sociaal Domein*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Wat mag uit het participatiebudget worden betaald?* ([www.gemeenteloket.minszw.nl](http://www.gemeenteloket.minszw.nl)).

Programmaraad (2014). *Werkwijzer bijzondere bijstand, Maatwerk in het armoedebeleid*.

Rijksoverheid (2014). *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het Gemeentefonds*.

Sociaal Cultureel Planbureau (2014). *Verdelen op niveaus*.

VNG (2013). *Bestuurlijk advies wetsvoorstel WWB-maatregelen 2014*.

### Kamerstukken en wetten

Rijksoverheid en VNG, *Bestuurlijke afspraken in relatie tot de integratie-uitkering sociaal domein*, 11 september 2014.

Ministerie van BZK, *Groot onderhoud Gemeentefonds in 2015 en 2016*, 22 mei 2014, Kenmerk 2014-0000276843.

Ministerie van BZK, Decentralisatiebrief 19 februari 2013

Ministerie van BZK, Kamerbrief intrekken wetsvoorstel deelfonds Sociaal Domein, 11 september 2014, Kenmerk 2014-0000485003

Ministerie van BZK, Kamerbrief uitvoering motie-Schouw inzake decentralisaties Sociaal Domein, 26 april 2013

Financiële verhoudingswet, 24 552, Memorie van Toelichting en Memorie van Antwoord, 22 juli 1996.

Invoeringswet Participatiewet, 33 161, 20 februari 2014.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds voor het jaar 2015, 34 000 B., 16 september 2014.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015, 2014 – 2015, 34 000 XV.

Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand), 2002 – 2003, 28 870.

Voorstel van wet tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2015), 33 988, 13 november 2014.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 9 februari 2012.

Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (inclusief Memorie van Toelichting), 33 801, 11 februari 2014.

### **Periodieke Onderhoudsrapporten**

Cebeon/Regioplan, *Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds*, 2010.

Cebeon/Regioplan, *Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds - Overkoepelende notitie eerste fase*, 19 september 2011.

Cebeon/Regioplan, *Nader onderzoek POR 2010 cluster Werk en Inkomen, voortgangsbericht 6*, 19 september 2011.



## C Geraadpleegde bronnen

ABF Research – Systeem Woningvoorraad (syswov.datawonen.nl)

- Percentage huur en sociale huur

Vektis

- Farmaceutische kostengroepen

Centraal Bureau voor de Statistiek

- Maatstaven Fwv 2014 (statline)
- Maatstaven Participatiewet (statline)
- Mogelijke aanvullende kostendrijvers (statline)
- Informatie voor derden (lv3, microdata *last version* 2012, ter beschikking gesteld voor dit onderzoek)

Divosa

- Adressen contactpersonen uitvraag
- Benchmark Werk en Inkomen (na toestemming gemeente)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

- Adressen contactpersonen uitvraag
- IJkpunt Gemeentefonds, cluster Werk en Inkomen (2012 – 2015)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

- Afbouw WSW (2014, inclusief update d.d. juni 2014 o.b.v. gegevens 2013)
- Bestedingen Bbz 2004 (2013, ter beschikking gesteld voor dit onderzoek)
- Gemiddelde bijstandsuitkering (via kernkaart.nl)
- Ontwikkeling bijstand (via kernkaart.nl)
- Overzicht MAU en IAU besluiten (2013)
- Onderzochte factoren in MAU toets (2013)
- Specifieke uitkering BUIG-budgetten (2013)
- Specifieke uitkering Participatiewet 2013
- Taakstellingen WSW (2013)

Steekproefgemeenten

- Gegevens uitvraag

UWV

- Atlas Sociale Verzekeringswetten (2013, gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid)
- Cijfers Wajong werkregeling (2013)
- Cijfers Wajong studieregeling (2014, ter beschikking gesteld voor dit onderzoek)

## D Steekproefgemeenten

In deze bijlage staat de oorspronkelijke lijst met steekproefgemeenten. Van deze gemeenten hebben er 42 de uitvraag (gedeeltelijk) ingevuld.

- Almelo
- Amsterdam
- Arnhem
- Barendrecht
- Barneveld
- Bernisse
- Beverwijk
- Boxtel
- Castricum
- Den Helder
- Doetinchem
- Eemmond
- Emmen
- Enschede
- Ermelo
- Etten-Leur
- Gouda
- Groningen
- Haaren
- Haarlemmerliede en Spaarnwoude
- Heerhugowaard
- Heerlen
- Helmond
- Hilvarenbeek
- Kerkrade
- Leeuwarden
- Leeuwarderadeel
- Lelystad
- Leusden
- Lingewaal
- Millingen aan de Rijn
- Muiden
- Nieuwkoop
- Nijmegen
- Ouder-Amstel
- Purmerend
- Renkum
- Rheden
- Rotterdam
- 's-Gravenhage
- Smallerland
- Stadskanaal
- Steenwijkerland
- Terneuzen
- Tiel
- Tilburg
- Tubbergen
- Uithoorn
- Urk
- Vaals
- Veenendaal
- Veldhoven
- Venray
- Vlissingen
- Wassenaar
- Weert
- Weesp
- Westland
- Woerden
- Wormerland
- Zwijndrecht

## E Uitvraag

De uitvraag bestaat uit verschillende onderdelen. Deze worden in onderstaande tabellen beschreven.

### Programma- en apparaatskosten

<b>Uitgevraagde gegevens</b>	<b>Peiljaren</b>
Inkomensvoorziening bijstandsonvangers	Begroting en realisatie 2013,
- Uitkeringskosten	begroting 2014, aantallen 2013
- Apparaatskosten (behandeling aanvragen, verstrekking uitkeringen, bestandsbeheer)	
- Uitvoering Bbz 2004 (besluit bijstand zelfstandigen)	
- Handhaving en sociale recherche	
- Debiteurenbeheer	
Re-integratie en participatie	Begroting en realisatie 2013,
- Programmakosten	begroting 2014, aantallen 2013
- Apparaatskosten	
Sociale werkvoorziening	Begroting en realisatie 2013,
- Programmakosten	begroting 2014, aantallen 2013
- Apparaatskosten	
Minimabeleid	Begroting en realisatie 2013,
- Bijzondere bijstand	begroting 2014, aantallen 2013
- Langdurigheidstoeslag	
- Kwijtschelding gemeentelijke heffingen, gesplitst tussen programmakosten en apparaatskosten	
- Overig minimabeleid (stadspassen e.d.)	
- Schuldhulpverlening	
Uitkeringen uit SU's en tekorten	Begroting en realisatie 2013
- Gebundelde uitkering voor inkomensvoorzieningen	
- WSW	
- Participatiebudget	
Overige inkomsten op Werk en Inkomen	Realisatie 2013

Er is apart gevraagd naar overige kosten die relevant waren voor het onderzoek, welke kosten nog meer op de relevante Iv3-nummers geboekt werden, en naar welke kosten incidenteel waren.

## Cliëntgegevens

<b>Uitgevraagde gegevens</b>	<b>Peiljaren</b>
Samenstelling WWB-bestand: - Minder dan 1 jaar - Tussen 1 en 3 jaar - Meer dan 3 jaar	Stand 31 december 2012 en 2013
Aantal mensen dat gebruik maakt van re-integratievoorzieningen	Stand 31 december 2012 en 2013
Samenstelling SW-bestand - Aantal cliënten - Instroom	Stand 31 december 2012 en 2013
Pilot loondispensatie - Deelnemers - Bedragen - Apparaatslasten	2013 en 2014

## Formatie en caseload

<b>Uitgevraagde gegevens</b>	<b>Peiljaren</b>
Aantal fte en caseload - I-dienstverlening (behandeling van aanvragen, verstrekking uitkeringen en bestandsbeheer) - Handhaving en sociale recherche - Uitvoering Bbz 2004 (besluit bijstand zelfstandigen) - Debiteurenbeheer - Re-integratie en participatie - Sociale werkvoorziening (ambtelijke fte's, niet op loonlijst SW-bedrijf) - Integratie en volwassenenonderwijs - Minimabeleid, exclusief schuldhulpverlening - Schuldhulpverlening	Realisatie en begroting 2013, begroting 2014.  Caseload is alleen gevraagd voor: - Inkomensdienstverlening - Re-integratie en participatie - Schuldhulpverlening

## F Overzicht taken en financiering

In deze bijlage staat een overzicht van financiering en de taken die ten laste komen van het cluster W&I. In de tweede kolom staan taken die in principe uit andere middelen gefinancierd worden en dus juist niet in het cluster opgenomen zijn (zie ook paragraaf 3.1). Deze taken zijn wel relevant in het onderzoek, aangezien de kosten hiervoor door de manier waarop ze door gemeenten geboekt worden soms moeilijk te onderscheiden zijn van kosten die wel onderdeel zijn van het cluster. Dit was een aandachtspunt bij het schonen van de uitvraag.

### Taken op het gebied van inkomensdienstverlening

Wel	Niet
<b>Inkomensdienstverlening: bestaande taken</b>	
Behandeling van aanvragen	Uitkeringslasten (SU gebundelde uitkering), voor WWB, IOAW, IOAZ, Bbz
Apparaatslasten verstrekking uitkeringen	Overschot of tekort op (SU gebundelde uitkering)
<b>Bestandsbeheer</b>	
Uitvoeringskosten Bbz 2004 excl. 90% van de onderzoekskosten (deskundigenrapport) voor ondernemers	90% onderzoekskosten (deskundigenrapport) Bbz (declaratie)
	Apparaatslasten en onderzoekskosten o.b.v. Bijstandverlening aan ondernemers in de binnenvaart (Bob) via centrumgemeenten (declaratie)
Handhaving en sociale recherche	Apparaatslasten voormalig WWIK (regeling bestaat niet meer)
<b>Debiteurenbeheer</b>	
Apparaatslasten IOAZ	
Apparaatslasten IOAW	
Apparaatslasten adresloze bijstandsontvangers via centrumgemeenten	
<b>Inkomensdienstverlening: veranderingen</b>	
Opleggen en handhaven van verplichtingen (tegenprestatie)	
Toets kostendelersnorm	

## Taken op het gebied van re-integratie en participatie

Wel	Niet
<b>Participatie: bestaande taken</b>	
Bepalen van de noodzaak van een voorziening	Kosten re-integratietrajecten (IU SD)
Aanbieden van een voorziening (gesprek met de klant, maken van afspraken)	Intensief casemanagement (IU SD)
Opleggen en handhaven van verplichtingen	SW-bedrijf (IU SD, aflopend)
	Overschot of tekort op participatiegelden (IU SD)
<b>Participatie: veranderingen</b>	
Apparaatskosten loonwaardebepaling	Loonkostensubsidie (IU SD)
Apparaatskosten werkplekaanpassing	Werkplekaanpassing (IU SD)
Apparaatskosten no-riskpolis	No-riskpolis (IU SD)
Toeleiding jobcoaches	Jobcoaches (IU SD)
Toeleiding proefplaatsing	Proefplaatsing (IU SD)
Apparaatskosten inburgering	Inburgering (IU SD of OCW via DUO)
Beoordeling arbeidsvermogen doelgroep participatiewet (UWV)	Beschut werken (IU SD)
	Beoordeling arbeidsvermogen doelgroep Wajong (UWV)

## Taken op het gebied van minimabeleid

Gezien de grote beleidsvrijheid van gemeenten worden de uitgaven minimabeleid historisch niet volledig gehonoreerd in de verdeling.

Wel	Niet
<b>Minimabeleid: bestaande taken</b>	
Bijzondere bijstand	Kwijtschelding gemeentelijke heffingen (betreffend gemeentelijk domein)
Individuele inkomenstoeslag (vervanging van langdurigheidstoeslag)	
Apparaatslasten kwijtschelding gemeentelijke heffingen	
Schuldhulpverlening (o.g.v. Wgs)	
Overig minimabeleid (stadspassen e.d.)	
<b>Minimabeleid: veranderingen</b>	
Individuele studietoelage	
Ander toekenningsbeleid	
Intensivering armoedebeleid	

## G Toevoegingen aan het Gemeentefonds t.o.v. 2011

Onderstaande tabel toont de bedragen die ten behoeve van W&I aan het Gemeentefonds toegevoegd worden ten opzichte van 2011.

<i><b>Totale bedragen die toegevoegd worden aan het Gemeentefonds vanaf 2011 in mln EUR</b></i>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
bijzondere bijstand kwetsbare groepen	90	90	90	90	90	90	90	90
norm kwijtschelding ivm kinderopvang	10	8	8	8	8	8	8	8
normering lokaal inkomensbeleid	-40	-40	-40	-40	-40	-40	-40	-40
selectieve schuldhelpverlening	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20
aanvullend inkomen 65-plussers	-0,7	-1,3	-2,5	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3	-3,3
ketensamenwerking W&I	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3	-3
aanpak fraude	2	2	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
digitaal klantdossier		0,606	0,788	1	1	1	1	1
maatregelen WWB			5					
Individuele studietoelage				6	18	29	35	35
uitvoeringskosten PW				3	10	17	24	30
intensivering armoedebeleid		19	70	90	90	90	90	90

## H Overzicht kostendrijvers en maatstaven

In deze bijlage staat de operationalisering van de kostendrijvers die genoemd worden in Tabel 11. Ook wordt toegelicht wat de reden is dat een bepaalde maatstaf onderzocht wordt.

<b>Inwoners</b>	
<i>Toelichting</i>	In de praktijk correleren alle kosten met het aantal inwoners.
<i>Vindplaats</i>	Maatstaven Fvw (CBS)
<b>Inwoners 18 t/m 26</b>	
<i>Toelichting</i>	Mogelijk extra inspanningen voor jongeren in de WIJ-leeftijd.
<i>Vindplaats</i>	CBS
<b>Inwoners 55 t/m 64</b>	
<i>Toelichting</i>	Mogelijk extra inspanningen voor oudere werklozen.
<i>Vindplaats</i>	CBS
<b>Beroepsbevolking (15 t/m 64)</b>	
<i>Toelichting</i>	Mensen die geen onderdeel zijn van de beroepsbevolking zijn geen doelgroep voor inkomensdienstverlening.
<i>Vindplaats</i>	CBS
<b>Eenpersoonshuishoudens</b>	
<i>Toelichting</i>	Er is een oververtegenwoordiging van eenpersoonshuishoudens in de bijstand en in gebruik van voorzieningen minimabeleid.
<i>Vindplaats</i>	CBS
<b>Echtscheidingen</b>	
<i>Toelichting</i>	Een echtscheiding kan aanleiding zijn dat één van de partners in de bijstand belandt. Daarom is het verband tussen de kosten en het aantal gescheiden mensen volgens de burgerlijke stand onderzocht.
<i>Vindplaats</i>	CBS
<b>Eenoudergezinnen</b>	
<i>Toelichting</i>	Bekende oververtegenwoordiging in bijstand en bij minimabeleid.
<i>Vindplaats</i>	Maatstaven Fvw (CBS)
<b>Minderheden</b>	
<i>Toelichting</i>	De groep minderheden als geheel bleek geen verband te vertonen. Als mogelijkheid is genoemd om naar specifieke groepen minderheden te kijken, inclusief verblijfsduur in verband met taalproblemen. In de praktijk hangen taalbarrières echter niet één op één samen met verblijfsduur, en zijn hier ook maar beperkt cijfers over. Daarnaast is een te verfijnde uitsplitsing van groepen niet globaal.
<i>Vindplaats</i>	Maatstaven Fvw (CBS)



---

### Bijstandsontvangers

---

*Toelichting* Dit is de doelgroep voor inkomensdienstverlening.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---

### Goedkope woningen

---

*Toelichting* Aanleiding om hiernaar te kijken was het idee dat dit samenhang met slechte wijken. Er is gekeken naar het percentage woningen onder de € 150.000. In de praktijk zijn de variaties tussen woningprijzen in het land dusdanig dat deze grens geen duidelijk resultaat geeft. Ook de niet-uniforme waardebepaling van sociale huurwoningen kan hier een rol bij spelen.

*Vindplaats* CBS

---

### Laag inkomen

---

*Toelichting* Voor de huishoudens met een laag inkomen is het 2<sup>e</sup> t/m 4<sup>e</sup> deciel in de inkomensverdeling genomen. De groep is groter dan de groep bijstandsontvangers. Het eerste deciel is geen onderdeel van de maatstaf, aangezien er uiteenlopende redenen kunnen zijn dat mensen een bijzonder laag inkomen hebben, die vaak geen aanleiding geven tot bijstand (bijvoorbeeld studenten).  
Er is zowel naar de maatstaf met drempel gekeken als naar de maatstaf zonder drempel. Het aantal huishoudens met een laag inkomen boven een drempel is het aantal huishoudens voor zover dat meer is dan 10% van het aantal woonruimten. Beide opties geven op hoofdlijnen hetzelfde beeld.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---

### Laag opgeleiden

---

*Toelichting* De relatie tussen veel inwoners met een laag opleidingsniveau en een hoog beroep op de bijstand is intuïtief hoog, maar blijkt in de praktijk niet aanwezig te zijn. Mogelijk heeft dit te maken met de definitie van de variabele. Tot lager opgeleid worden personen gerekend die als hoogst behaalde opleiding basisonderwijs, de VMBO basis-/kaderberoepsgerichte leerweg, of mbo, niveau 1 hebben genoten.

*Vindplaats* Maatstaven participatiewet (CBS)

---

### Leerlingen SO

---

*Toelichting* Hoewel leerlingen in het speciaal onderwijs de apparaatslasten niet direct beïnvloeden, kunnen ze wel duiden op bredere problematiek.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---

### Uitkeringsontvangers

---

*Toelichting* De groep uitkeringsontvangers bestaat uit de bijstandsontvangers, mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wia, WAO, Waz, Wajong), mensen in de WSW, en mensen in specifieke regelingen voor mijnwerkers en militairen.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---

---

**Gedeeltelijk arbeidsongeschikten**


---

*Toelichting* Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn opgenomen omdat zij mogelijk moeilijk te plaatsen zijn. Iemand is voor de WIA gedeeltelijk arbeidsongeschikt wanneer deze met arbeid ten hoogste tussen de 20% en 65% van het zogenoemde maatmaninkomen per uur kan verdienen.

*Vindplaats* UWV

---



---

**Uitkeringsontvangers exclusief bijstandsonvangers**


---

*Toelichting* Deze groep is vooral relevant voor het minimabeleid.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---



---

**Huurwoningen**


---

*Toelichting* Aangezien de doelgroep voor inkomensdienstverlening of minimabeleid over het algemeen geen koophuis heeft, werd het percentage huurwoningen in een gemeente genoemd als kostendrijver.

*Vindplaats* ABF research - Systeem woningvoorraad

---



---

**Sociale huurwoningen**


---

*Toelichting* Om dezelfde reden als het aantal huurwoningen is ook het aantal sociale huurwoningen genoemd. Dit aantal wordt wel beïnvloed door gemeentelijk beleid.

*Vindplaats* ABF research - Systeem woningvoorraad

---



---

**Leefbaarheid**


---

*Toelichting* Om leefbaarheid te kwantificeren is gekeken naar het aantal inwoners in minder goede wijken. In de praktijk bleek alleen een verband te bestaan tussen de kosten en het aantal inwoners in wijken die positief of slechter zijn, of het aantal inwoners in wijken die matig positief of slechter zijn. De reden is dat maar weinig wijken aangemerkt worden als slecht of matig. Daarnaast zijn onderdelen van de leefbaarheidsdefinitie, zoals de aanwezigheid van voorzieningen, beïnvloedbaar door gemeentelijk beleid. Ander aandachtspunt bij de cijfers is dat ze slechts eens in de vier jaar beschikbaar komen, en dat ze gedefinieerd zijn aan de hand van een negenpuntsschaal. Dat betekent dat verschuivingen tussen jaren trapsgewijs gaan.

*Vindplaats* Leefbaarometer

---



---

**Lokale en regionale centrumfunctie**


---

*Toelichting* De centrumfunctie van een gemeente wordt beschreven door het lokaal en regionaal klantenpotentieel. Deze variabelen beschrijven hoeveel mensen in het verzorgingsgebied van een gemeente wonen. Hoewel dit strikt genomen geen relatie heeft met de kosten voor apparaatslasten of minimabeleid - die immers alleen voor inwoners van de eigen gemeente gemaakt worden - blijkt deze relatie er in de praktijk wel te zijn, met name bij de regionale centrumfunctie. De reden is dat een centrumfunctie in de praktijk samenhangt met probleemcumulatie (grootestedenproblematiek).

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---

---

**Krimpgebieden**


---

*Toelichting* Krimpgebieden zijn een algemeen aandachtspunt in budgetverdelingen.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---



---

**Woonruimten**


---

*Toelichting* Behalve naar inwoners als schaalvariabelen is ook gekeken naar het aantal huishoudens, wat geoperationaliseerd is door het aantal woonruimten. Het bleek dat deze variabelen de kosten minder goed verklaarde dan het aantal inwoners.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---



---

**Stedelijkheid**


---

*Toelichting* De stedelijkheid van een gemeente is gedefinieerd als de omgevingsadressendichtheid vermenigvuldigd met het aantal woonruimten. Net als de centrumfunctie van een gemeente hangt deze variabele samen met probleemcumulatie.

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---



---

**Arbeidsparticipatie**


---

*Toelichting* De arbeidsparticipatie kan twee effecten hebben. Ten eerste kunnen er bij een relatief lage arbeidsparticipatie meer banen per werkzoekende zijn. Op regionale schaal is dit effect echter niet significant. Een probleem van een lage arbeidsparticipatie is dat mensen in het geval van bijvoorbeeld een echtscheiding jaren niet gewerkt hebben en daardoor moeilijker naar werk te begeleiden zijn.

*Vindplaats* CBS

---



---

**Aantal banen in de COROP-regio**


---

*Toelichting* Deze variabele is onderzocht omdat het bij veel banen per inwoner gemakkelijker zou kunnen zijn om mensen naar werk te begeleiden. Als gecorrigeerd is voor andere effecten, blijkt dit inderdaad het geval te zijn: als kostendrijver komt deze variabele met een negatief teken in het verklaringsmodel. Voor het aantal banen per gemeente is het aantal banen in de COROP-regio pondsgewijs verdeeld over de gemeenten in de COROP-regio.

*Vindplaats* CBS

---



---

**Werkloosheid**


---

*Toelichting* Het effect van werkloosheid is onderzocht door de relaties met het aantal WW-uitkeringen te onderzoeken.

*Vindplaats* CBS

---



---

**Medicijngebruik**


---

*Toelichting* Om het effect van gezondheidstoestand te onderzoeken, is het medicijngebruik onderzocht via het gebruik van farmaceutische kostengroepen (FKG's).

*Vindplaats* Verdeelmodel Wmo (Vektis)

---

---

**Personen in geïnstitutionaliseerde huishoudens**

---

*Toelichting* In het onderzoek werd aangegeven dat personen in geïnstitutionaliseerde huishoudens vaak zak- en kleedgeld krijgen, en door de hoge doorloop veel apparaatslasten met zich meebrengen.

---

*Vindplaats* Maatstaven Fvw (CBS)

---

## I Gebruikte afkortingen

AEF	Andersson Elffers Felix
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
Bbz	Besluit bijstand zelfstandigen
DU	Decentralisatieuitkering
GF	Gemeentefonds
IOAW	Inkomensvoorziening voor Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen
ISD	Intergemeentelijke Sociale dienst
IU	Integratieuitkering
OEM	Overige Eigen Middelen
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
SU	Specifieke Uitkering
SW	Sociale Werkvoorziening
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
W-deel	Werkdeel van het Participatie-budget
W&I	Werk en Inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand
WWIK	Wet W&I Kunstenaars

Datum  
10 maart 2015

Opdrachtgever  
Ministerie van BZK

Team  
Aris van Veldhuisen  
Irene Niessen  
Rob van de Lustgraaf  
Bart Leurs  
Thijs van den Broek  
Peter van Zoest

Contact  
Aris van Veldhuisen  
[a.vanveldhuisen@aef.nl](mailto:a.vanveldhuisen@aef.nl)

Irene Niessen  
[i.niessen@aef.nl](mailto:i.niessen@aef.nl)

Referentie  
GB170-4-123

Andersson Elffers Felix  
[www.aef.nl](http://www.aef.nl)