
Nader onderzoek POR 2010

cluster Werk en Inkomen

Voortgangsbericht 6

564010 - WI006

Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is opgebouwd met behulp van zogenaamde kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden (clusters), waaronder het cluster Werk en Inkomen.

Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven/inkomsten en de verdeling van clusters, waaronder ook bij het de cluster Werk en Inkomen. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich binnen een gelijkblijvend totaalvolume van het gemeentefonds op de volgende aspecten:

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen? Dit is bij dit cluster in het bijzonder van belang in verband met voorgenomen decentralisaties, bezuinigingen en nieuwe wetten (participatiebudget, WSW, Werken naar vermogen).

twee subclusters

Binnen het cluster Werk en Inkomen is sprake van twee subclusters, waarvoor afzonderlijke ijkpunten binnen de verdeling van het gemeentefonds beschikbaar zijn:

- het subcluster Overig werk en inkomen bevat overheidsvoorzieningen gericht op participatiebevordering en inkomensvoorziening van burgers die (tijdelijk) niet zelf in de kosten van levensonderhoud kunnen voorzien. Hoofddoel van deze regelingen is om burgers te ondersteunen op hun weg naar duurzame financiële zelfstandigheid. Hiertoe bieden gemeenten inkomensondersteuning en participatiebevordering. Alle uitvoeringslasten van het cluster Werk en Inkomen, behalve die van schuldhulpverlening, behoren tot het ijkpunt voor dit subcluster.
- het subcluster Minimabeleid bevat overheidsvoorzieningen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Rechten ontstaan als er sprake is van noodzakelijke bestaanskosten die voortkomen uit bij-

zondere omstandigheden, terwijl inkomen en vermogen binnen strikte grenzen blijven. Het recht op deze voorzieningen is niet beperkt tot ontvangers van algemene bijstand, maar staat open voor alle burgers. Het ijkpunt voor het subcluster Minimabeleid heeft betrekking op uitkeringen c.q. verstrekkingen in het kader van minimabeleid en bijzondere bijstand, exclusief de uitvoeringslasten van deze regelingen. Deze uitvoeringslasten behoren tot het subcluster Overig werk en inkomen.

De uitvoeringslasten in het kader van schuldhulpverlening worden wel tot dit subcluster gerekend. Ook categoriale verstrekkingen voor bijzondere bijstand behoren tot dit ijkpunt. Kwijtscheldingslasten behoren inhoudelijk tot het subcluster, maar de kosten (wegvallende baten) in verband met kwijtschelding (zoals voor OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht) zijn in het verleden niet in het ijkpunt gehonoreerd.

afronding eerste fase

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen voor clusters en clusteronderdelen, vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden – voor zover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uittrekken en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

Tussen fase 1 en 2 vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit vierde voortgangsbericht voor Werk en Inkomen vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

ijkpunten voor (sub-)clusters

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is voor samenhangende taakgebieden (clusters) opgebouwd met behulp van kostengeoriënteerde financiële ijkpunten. Voor het cluster Werk en inkomen is er sprake van een afzonderlijk ijkpunt binnen de verdeling van het gemeentefonds. Er is daarbinnen een hulpijkpunt beschikbaar voor het subcluster. Minimabeleid.

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de (bespreking van de) voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn de volgende aandachtspunten benoemd.

overig werk en inkomen

- aandacht voor boekingsproblemen, zowel ten aanzien van een juiste afbakening van onderdelen binnen de clusters als ten opzichte van andere clusters;
- aandacht voor de betekenis van wetten, convenanten en bestuurlijke afspraken;
- het verduidelijken van de relatie tussen algemene en specifieke uitkeringen en waarom in dit onderzoek naar de verdeling van algemene middelen ook aandacht wordt geschonken aan specifieke uitkeringen;

- het verduidelijken in welk opzicht de bevindingen uit de MAU rapporten (die zich richten op het beleid ten aanzien van de uitkeringskosten) ook relevant zijn voor het onderhavige onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds;
- aandacht voor verschillende potentiële kostendrijvers, waaronder het vervullen van eventuele centrumfuncties;
- de betekenis van integratie- en decentralisatie-uitkeringen voor het beoordelen van de adequaatheid van de verdeling;
- de mate waarin gemeenten uitkeringslasten naast uitvoeringslasten ten laste van de algemene middelen brengen en de eventuele relatie met het met een tekort op het I-deel;
- het onderscheid in wel en niet uitbesteden en de relatie met de algemene middelen;
- de relevantie van toerekening van reserves en voorzieningen (functie 980).

minimabeleid

In aanvulling op bij overig werk en inkomen benoemde meer algemene aandachtspunten zal duidelijk moeten worden gemaakt wat de wettelijke verplichtingen voor gemeenten zijn en in hoeverre een bepaalde beleidsvrijheid van gemeenten van invloed is op de kosten.

volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal. Omdat er vanuit het POR indicaties zijn dat gemeenten meer uitgeven dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (relatie met eigen inkomsten) wordt in het onderzoek ook aandacht geschonken aan volumeaspecten. Daarbij staat het totaalvolume van het gemeentefonds niet ter discussie, maar gaat het om de beoordeling van de volumes per (sub)cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven)?
- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken? Exogene omstandigheden kunnen verschillende uiteenlopende achtergronden hebben. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn Wmo en de Wro: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen al in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen uit die periode nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavenniveau daaraan (gaan) aanpassen. Moet bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening worden gehouden?

- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatie-uitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met uitgaven verbonden met aflopende decentralisatie-uitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

opzet voortgangsbericht

In dit voortgangsbericht worden de belangrijkste bevindingen voor het taakgebied Werk en Inkomen uit de eerste fase van het onderzoek gepresenteerd (excl. G4).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak¹.

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de clusteronderdelen Overig werk en inkomen en Minimabeleid (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten en de ontwikkeling daarvan over een groot aantal jaren (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per clusteronderdeel en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

1. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeksaanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (o.a. voor OEM), de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

2 Introductie Overig werk en inkomen en Minimabeleid

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate wijze van verdelen door het gemeentefonds worden bij alle clustercombinaties de uitgaven van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntscores van deze clusters in het gemeentefonds.

Als introductie van het cluster Werk en Inkomen geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van de relevante subclusters Overig werk en Inkomen en Minimabeleid, waarvoor de uitgaven in kaart worden gebracht en de (wettelijke) achtergronden van deze taakgebieden (par. 2.2);
- een omschrijving van de ijkpunten die aan de verdeling van het gemeentefonds ten grondslag liggen. (par. 2.3).

2.2 Taakgebieden Overig Werk en inkomen en Minimabeleid

2.2.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De inkomsten en uitgaven op het gebied van Werk en Inkomen dienen te worden verantwoord onder de volgende Iv-3 functies.

Overig werk en inkomen

Voor het subcluster Overig werk en inkomen zijn de volgende Iv3-functies relevant waarop gemeenten lasten en baten moeten verantwoorden:

- 610 bijstandsverlening;
- 611 werkgelegenheid;
- 612 inkomensvoorzieningen;
- 613 overige sociale zekerheidsregelingen;
- 623 participatiebudget.²

Minimabeleid

Voor het subcluster Minimabeleid worden de betreffende lasten en baten in beginsel verantwoord op Iv3-functie 614 gemeentelijk minimabeleid.

Daarnaast kunnen voor beide subclusters ook bepaalde uitgaven of inkomsten op andere functies worden geboekt, waaronder 002 Algemene Ondersteuning en onttrekkingen uit of toevoegingen aan reserves (functie 980). In het onderzoek is voor deze verschillende boekingen gecorrigeerd.

2. Hierbij is het voor dit cluster relevante deel (het re-integratiebudget) onderscheiden op basis van het gemiddelde aandeel van dit onderdeel in het totale participatiebudget.

Gemeenten hebben een bepaalde beleidsvrijheid bij het doen van uitgaven voor voorzieningen van Werk en Inkomen. Daarbij moeten gemeenten rekening houden met bepaalde wettelijke verplichtingen met directe gevolgen voor het niveau van de bestedingen of is er sprake van bepaalde afspraken of convenanten die de bestedingen van gemeenten kunnen sturen.

In het onderstaande geven we een overzicht van de onderscheiden subclusters binnen Werk en inkomen en van de wetten, convenanten of bestuurlijke afspraken die achter gevonden uitgavenpatronen schuil kunnen gaan.

2.2.2 Overig werk en inkomen

onderdelen

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Overig werk en inkomen voornamelijk geboekt op de Iv3-functies 610, 611, 612, 613 en 623.

Daarbij hebben de door gemeenten geboekte (bruto-)lasten in het algemeen betrekking op verschillende, niet nader onderscheiden dekkingsbronnen (met name gemeentefonds/algemene eigen inkomsten en specifieke uitkeringen). Het deel van de lasten van gemeenten dat uit de algemene middelen wordt gedekt kan worden berekend door van de bruto-lasten de baten (waaronder die uit specifieke uitkeringen) af te trekken.

Om zicht te krijgen op de lasten en baten van onderdelen van Overig werk en inkomen zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- uitvoeringskosten (voor inkomensvoorziening en reïntegratie);
- de WSW;
- overig Werk en Inkomen, vooral bestaande uit uitkeringslasten en uitbestede uitvoeringskosten voor reïntegratie;
- baten: bij gemeenschappelijke sociale diensten; van specifieke uitkeringen.

wettelijke achtergrond inkomensvoorziening en participatiebevordering

Binnen het cluster van Werk en Inkomen is de opdracht aan de lokale overheid om burgers die (tijdelijk) niet zelf in de kosten van levensonderhoud kunnen voorzien te ondersteunen op hun weg naar duurzame financiële zelfstandigheid. Ondersteuning vindt plaats in de vorm van inkomensondersteuning en participatiebevordering. Daarbij geldt het motto: Werk boven uitkering.³

De hiermee verbonden voorzieningen, waarvoor gemeente in hoge mate de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid dragen zijn gebaseerd op de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet investeren in jongeren (WIJ), de Wet sociale werkvoorziening (WSW), de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK), IOAW, IOAZ en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (BBZ).

De conjunctuur heeft een belangrijke invloed op de hoogte van de werkloosheid en het bijstandsvolume en daarmee op de door de gemeente te leveren voorzieningen van inkomensondersteuning en participatiebevordering en daarmee verbonden lasten. Kenmerken van de regionale arbeidsmarkt zorgen daarbinnen voor aanzienlijke lokale variatie. Daarnaast hebben ook kenmerken van het cliëntenbestand invloed op het bijstandsvolume; gemeenten kunnen verschillen in de mate waarin cliëntkenmerken aansluiten bij behoeften op de lokale arbeidsmarkt.

³ Dit geldt als het motto van de wet Suwi (Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen), ingevoerd in 2002.

relatie algemene en specifieke uitkeringen

De vanuit het subcluster Overig Werk en Inkomen van het gemeentefonds aan gemeenten toegedeelde middelen zijn vooral bedoeld voor uitvoeringslasten en dan in het bijzonder met betrekking tot het inkomensdeel. Uitzondering op bovenstaande vormen de WWIK en de WSW. De WWIK wordt uitgevoerd door twintig centrumgemeenten, de uitvoeringskosten worden apart gefinancierd uit een decentralisatie-uitkering. Voor de uitkeringslasten is er het gebundelde Inkomensbudget.

Voor de bekostiging van de uitkeringslasten en de uitbestede werkzaamheden in het kader van werktoeleiding zijn de specifieke uitkeringen voor werk en inkomen beschikbaar:

- de specifieke uitkering voor inkomen is in principe bedoeld voor uitkeringslasten. De specifieke uitkering wordt verdeeld op basis van een verdeelmodel waarin het aantal bijstandsontvangers geen variabele is. Op het moment dat gemeenten ‘geld overhouden’ kan dit vrij worden ingezet, als gemeenten tekorten hebben moeten ze dit in principe uit eigen middelen (algemene middelen) aanvullen. De gedachte hierachter is dat gemeenten worden gestimuleerd om beleid te voeren gericht op instroombeperking en uitstroombevordering;
- de specifieke uitkering voor werk is bedoeld voor werktoeleiding. Met deze specifieke uitkering kunnen ook de uitvoeringskosten in dit verband worden betaald voor zover het gaat om ‘uitbesteed werk’. Eigen uitvoeringskosten van gemeenten mogen in geval van investering ook ten laste van de specifieke uitkering werk worden gebracht.⁴ Niet bestede uitgaven mogen gemeenten onder voorwaarden doorschuiven naar een volgend jaar (met ingang van 2010 mogen gemeenten 25% van de ontvangen specifieke uitkering meenemen naar het volgende jaar);⁵
- daarnaast is er een specifieke uitkering voor de WSW.

De totale omvang van de voor gemeenten beschikbare algemene en specifieke middelen is als volgt:

- omvang subcluster Overig Werk en Inkomen (uitvoeringskosten) gemeentefonds: ruim 1 miljard (excl. G4);
- specifieke uitkering inkomen: ongeveer 3,0 miljard euro (excl. G4);
- specifieke uitkering werk: ongeveer 0,9 miljard euro (excl. G4);
- specifieke uitkering WSW: ongeveer 2,2 miljard euro (excl. G4).

Het voorgaande betekent dat van de totale bruto uitgaven van gemeenten met betrekking tot Overig Werk en Inkomen (circa 7,1 miljard euro excl. G4), gemiddeld ongeveer 14% (1 miljard euro) uit het gemeentefonds wordt gefinancierd. Voor individuele gemeenten kunnen de omvang van de uitkering (per inwoner) en de relatieve aandelen vanuit de verschillende financieringsbronnen sterk variëren, vooral als gevolg van verschillen in de samenstelling van de bijstandsccliënten en (conjunctuurgebonden) uiteenlopende kenmerken van de arbeidsmarkt.

waarom ook aandacht voor (specifieke) middelen buiten gemeentefonds?

Om verschillende redenen is er aanleiding om bij de beoordeling van de eventuele noodzaak van de verdeling van het gemeentefonds ook andere (vooral specifieke) middelen in de beschouwing te betrekken:

- zoals al hierboven is aangegeven worden de middelen veelal in samenhang ingezet en financieel verantwoord;
- hoewel de middelen uit het gemeentefonds vooral bedoeld zijn voor uitvoeringslasten zien we dat gemeenten in toenemende mate uitkeringslasten uit de algemene middelen zijn gaan bekostigen. Dit doet zich in ruimere mate voor dan ten tijde van de laatste herijking van het cluster Werk en Inkomen in het

4. Volgens informatie van het ministerie van SZW.

5. Tot en met 2008 was 75% en in het overgangsjaar 2009 mochten gemeenten 31,25% van het budget meenemen naar het volgende jaar.

gemeentefonds. Dit geldt vooral voor de WWB-gerelateerde voorzieningen en in mindere mate voor de WSW;

- ook binnen de uitvoeringskosten is de afbakening van de betekenis van algemene en specifieke middelen niet in alle opzichten eenduidig. Dit geldt van met name voor de uitvoeringslasten in verband met het werkdeel (participatie; reïntegratie). Als de gemeenten deze activiteiten uitbesteden dienen de lasten in principe uit het werkdeel van de specifieke uitkering te worden bekostigd. Als gemeenten de uitvoering zelf organiseren dan worden de lasten in principe uit de algemene middelen gedekt. Daarbij kan het om vergelijkbare typen activiteiten gaan. In het vervolg zal worden beschreven dat bepaalde gemeenten – ook in het geval ze zelf voor de uitvoering zorgdragen – de lasten uit het werkdeel van de specifieke uitkering dekken. Daarbij is relevant dat niet bestede uitgaven onder voorwaarden mogen worden doorgeschoven naar een volgend jaar;
- meer in het algemeen bekostigen de verschillende dekkingsbronnen verschillende onderdelen van een samenhangende keten van voorzieningen, waarbij de vormgeving van de ene schakel gevolgen kan hebben voor andere schakels (zie vervolg).

decentralisatie-uitkeringen

Op dit moment is er binnen het subcluster Overig werk en inkomen sprake van een drietal decentralisatie-uitkeringen:

- regionale platforms fraudebestrijding (1 miljoen euro; relevant voor 9 gemeenten);
- tijdelijke stimuleringsregeling opsporing en controle (Tsioc; 9 miljoen euro; loopt in 2011 af);
- extra uitkering bijstand (1,7 miljoen euro; tijdelijke regeling voor 5 gemeenten)⁶.

Voor alle decentralisatie-uitkeringen die voor dit cluster relevant zijn, is op aangegeven van de opdrachtgever het voorstel om ze tegen te boeken.

2.2.3 Minimabeleid

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Minimabeleid vooral geboekt op de Iv3-functie 614.

De lokale overheid heeft als taak middelen in te zetten ter bestrijding van armoede binnen de gemeente. Belangrijke onderdelen van het Minimabeleid zijn bijzondere bijstandsverlening, langdurigheidstoeslag, kwijtschelding van lokale heffingen, kortingspassen ter stimulering van de maatschappelijke participatie en schuldhulpverlening.

Het minimabeleid is (deels) gebaseerd op de WWB (artikel 35). Voor de schuldhulpverlening is het wetsvoorstel gemeentelijke schulphulpverlening relevant. In de periode 2009-2011 wordt 110 miljoen euro beschikbaar gesteld aan gemeenten als ‘tijdelijke specifieke uitkering schuldhulpverlening’. De gelden zijn geoormerkt en bedoeld om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten, onder andere door een meer integrale aanpak en het verkorten van de wachttijden. Het kabinet heeft hier in het voorjaar van 2009 toe besloten, omdat gemeenten, als gevolg van de economische crisis, te maken hebben met een toename van het aantal aanvragen.

Het bovenstaande geeft aan dat de lasten tussen gemeenten kunnen variëren als naar gelang verschillen de omvang en samenstelling van het cliëntenbestand voor bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Voor individuele gemeenten kan de omvang van de uitkering (per inwoner) en de relatieve aandelen vanuit de

6. Pilot loondispensatie.

verschillende financieringsbronnen sterk variëren, vooral vanuit verschillen in de samenstelling van de bijstandsccliënten en (conjunctuurgebonden) uiteenlopende kenmerken van de arbeidsmarkt en op grond van (conjuncturele) economische omstandigheden.

Om zicht te krijgen op de lasten van onderdelen van Minimabeleid zijn de gegevens van steekproefgemeenten, zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- bijzondere bijstand (individueel en categoriaal; exclusief uitvoeringskosten⁷);
- schuldhelpverlening;⁸
- kwijtschelding.

2.2.4 Samenhang met andere clusters

Het cluster Werk en Inkomen wordt gekenmerkt door samenhangende beleidsketens, waar inspanningen en voorzieningen binnen afzonderlijke schakels van invloed kunnen zijn op de andere. Dit geldt zowel binnen het domein van Werk en Inkomen (ook: suwi-keten) als daarbuiten:

- de samenhang tussen uitvoerings- en uitkeringslasten en tussen voorzieningen voor participatie/ reïntegratie en voor inkomen;
- Suwi-keten: samenhang met aanpalende voorzieningen als de Werkloosheidswet (WW) en regelingen op het gebied van arbeidsongeschiktheid (WIA en Wajong);
- Suwi-keten (2): organisatorische afhankelijkheden zoals uitvoering van bijstandsintake door UWV Werkbedrijf, de vorming van Werkpleinen waarbinnen gemeenten en UWV gezamenlijk hun SZ-regelingen uitvoeren;
- binnen de gemeentelijke organisatie: relaties met de diensten Bevolkingszaken (kwaliteit GBA) en Woonzaken (fraudesignalering);
- de afhankelijkheid met aanpalende beleidsvelden als onderwijs (beleid ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten, volwasseneneducatie), inburgering, maatschappelijk werk en zorg WMO (participatiebeleid, vormen van schuldhelpverlening), zorg AWBZ (dagbesteding);
- afstemming van beleid en uitvoering als gevolg van Participatiefonds, waarin budgetten voor reïntegratie, volwasseneneducatie en inburgering zijn samengevoegd.

2.3 IJkpunten voor Overig werk en inkomen en Minimabeleid

2.3.1 Overig werk en inkomen

gemeentefonds

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan Overig werk en inkomen. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

In het gemeentefonds worden de middelen met de volgende indicatoren over gemeenten verdeeld:

7. Deze maken onderdeel uit van het subcluster Overig Werk en Inkomen.

8. Dit betreft met name de uitvoeringskosten van gemeenten in het kader van schuldhelpverlening.

- aantal bijstandsontvangers (incl. factor voor schaalnadeel en schaalvoordeel, totaal 76%);
- huishoudens met een laag inkomen (met en zonder drempel; totaal 18%);
- aantal uitkeringsontvangers (3%);
- aantal regionale klantenpotentiëlen (3%);
- aantal inwoners (<1%);
- vast bedrag (<1%).

Zoals eerder aangegeven is daarnaast een aantal decentralisatie-uitkeringen relevant, die in overleg met de opdrachtgever zijn tegengeboekt.

De totale omvang van het ijkpunt voor Overig werk en inkomen bedraagt inclusief de decentralisatie-uitkeringen in 2010 ruim 1 miljard euro (exclusief de G4).

specifieke uitkeringen

In de specifieke uitkering gericht op het werkdeel zien we net als bij het gemeentefonds alleen positieve verdeelmaatstaven, die tezamen 100% van de verdeling bepalen.

De specifieke uitkering voor het inkomensdeel wordt verdeeld op basis van maatstaven die onder meer betrekking hebben op huishoudenskenmerken, arbeidsmarkt, woningvoorraad, centrumfunctie, stedelijkheid. Afgezien is van het gebruik van de maatstaf bijstandsontvangers om de gemeenten zo te stimuleren beleid te voeren gericht op instroombeperking en uitstroombevordering (prikkelwerking). Bij de verdeling van deze uitkering zien we naast positieve ook negatieve verdeelmaatstaven (zie bijlage 1).

Om te voorkomen dat gemeenten te maken krijgen met te grote tekorten op het WWB-inkomensdeel bestaan er twee vangnetten: de IAU (incidenteel aanvullende uitkering) voor gemeenten met een eenmalig tekort van meer dan 10%, en de MAU (Meerjarige Aanvullende Uitkering) voor gemeenten met een meerjarig tekort (deels) als gevolg van verdeelstoornissen in de verdeling van het macrobudget van de WWB over gemeenten:

- voor de periode 2009-2011 ontvangen 7 gemeenten een meerjarige aanvullende uitkering (MAU). Het gaat om Enschede, Groningen, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Sittard-Geleen en Veenendaal;
- in 2008 is aan nog eens 70 gemeenten een incidentele aanvullende uitkering (IAU) toegekend. Voor het uitkeringsjaar 2009 is aan 171 gemeenten een IAU-uitkering toegekend.

Van belang hierbij is ook de afspraak uit het in 2007 gesloten bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten (VNG) over de vaststelling van macrobudget. Het uitgangspunt van die afspraak was dat de macrobudgetten tussen 2007 en 2011 meerjarig werden vastgelegd. In de eerste jaren pakte dit positief uit voor gemeenten. Als gevolg van de economische crisis zijn echter de uitgaven toegenomen en kregen gemeenten door deze afspraak te maken met een relatief laag macrobudget.

De WSW kent een eigen budgetteringssysteem. De minister stelt jaarlijks de uitkering vast voor de uitvoering van de WSW (ongeveer € 2.4 miljard). Elke gemeente krijgt een deel van dit WSW-budget voor het realiseren van een minimaal aantal WSW-plaatsen in het betreffende jaar. Voor de berekening van het aantal te realiseren WSW-plaatsen en dus de omvang van de subsidie, wordt gekeken naar het aantal inwoners met een WSW-indicatie die beschikbaar zijn voor werk. Er wordt gewerkt met bevoorschotting. Als een gemeente minder WSW-plaatsen realiseert dan in haar taakstelling is opgenomen (onderrealisatie), moet de gemeente het geld terugbetalen. Als er budget over is, mag de gemeente dit vrij besteden. Een gemeente die meer arbeidsplaatsen heeft gerealiseerd dan de taakstelling (overrealisatie), bekostigt deze extra plaatsen uit eigen middelen.

2.3.2 Minimabeleid

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan Minimabeleid. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

In het ijkpunt voor het subcluster Minimabeleid zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- aantal huishoudens met een laag inkomen boven drempel (10% aantal woonruimten);
- aantal bijstandsontvangers;
- aantal inwoners.

De totale omvang van het ijkpunt voor Minimabeleid bedraagt in 2010 ruim 0,18 miljard euro (exclusief de G4).

3 Uitgaven en uitgavenontwikkeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor de subclusters Overig Werk en Inkomen en Minimabeleid het niveau van de feitelijke lasten in vergelijking met de ijkpuntscores gepresenteerd en wordt ingegaan op de uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren:

- in paragraaf 3.2 gaan we in op het niveau van de uitgaven in 2010 in vergelijking met de verdeling van middelen vanuit het gemeentefonds;
- en in paragraaf 3.3 bezien we de uitgaven over een langere periode. Daarbij wordt niet alleen teruggekeken, maar ook aandacht geschonken aan de meest recente ontwikkelingen bij gemeenten.

3.2 Niveau uitgaven in 2010 in vergelijking met de uitkering uit het gemeentefonds

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf vergelijken we de lasten voor Overig Werk en inkomen en Minimabeleid van gemeenten in 2010 met de uitkering hiervoor uit het gemeentefonds. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten (paragraaf 3.2.2);
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse (paragraaf 3.2.3);
- de uitgaven van de steekproefgemeenten en de vergelijking met Iv3-gegevens (paragraaf 3.2.4).

3.2.2 Respons steekproefgemeenten

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten. Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het Iv3 bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld, zijn de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens worden bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld.

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

Tabel 1. Overzicht stand van zaken respons Werk en Inkomen.

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	90
<i>levering basisinformatie</i>	84
<i>verwerking basisinformatie</i>	75
<i>bruikbare respons</i>	57/51

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek is gestart met het opvragen van gegevens bij een (basis)steekproef van circa 40 à 50 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen de clustercombinatie. In een later stadium is deze (basis)steekproef uitgebreid tot 90 gemeenten.

verwerking gegevens

In totaal is van een groot deel van de steekproefgemeenten (84) basisinformatie verkregen.

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegeedeeld aan de onderdelen binnen de subclusters Overig werk en inkomen en Minimabeleid. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aan veel steekproefgemeenten aanvullende vragen gesteld over de inhoud van bepaalde posten.

De gegevens van circa 75 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over de inhoud van bepaalde algemeen gedefinieerde posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen het cluster te kunnen coderen. Bij een aantal gemeenten leverde dit voor de clusteronderdelen Overig werk en inkomen en Minimabeleid problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen.

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor 57 gemeenten voor wat betreft het subcluster Overig werk en inkomen van 51 gemeenten voor het subcluster Minimabeleid.

Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottesgroepen om bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de gegevens van een grotere groep gemeenten (zie vervolg).

expertmeeting

Naast het benaderen van een groot aantal gemeenten met vragen over de achtergronden van de financiële en de vormgeving van het beleid is voor de beide subclusters Over werk en in komen en Minimabeleid een expertmeeting georganiseerd.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn bij een groot aantal gemeenten gedetailleerde gegevens opgevraagd met betrekking tot de lasten en baten op de gemeentelijke rekeningen 2008 en 2009 en de begrotingen 2010. Deze lasten en baten zijn voor alle gemeenten zoveel mogelijk eenduidig gerubriceerd naar de onderscheiden clusters en onderdelen daarbinnen. Wanneer deze gegevens worden vergeleken, zowel tussen gemeenten onderling als met de uitkering die gemeenten voor het betreffende cluster in het gemeentefonds ontvangen, zijn er duidelijke verschillen tussen gemeenten te zien.

Doel van de expertmeeting was om aan de hand van de uitkomsten van de gehercodeerde financiële gegevens de verschillen tussen gemeenten met elkaar door te nemen en meer zicht te krijgen op de achtergronden en verklaringen bij deze verschillen. Daarbij zijn de gehercodeerde grootboekgegevens op de gemeenten teruggekoppeld (zie bijlage) en is gevraagd om deze gegevens te controleren.

Voor zowel Minimabeleid als Overig werk en inkomen is een overzichtstabel gepresenteerd met de gerubriceerde financiële gegevens van de aan de expertmeeting deelnemende gemeenten op basis van de begrotingen 2010. Daaraan gerelateerd zijn de volgende vragen aan de orde gesteld.

voor wat betreft overig werk en inkomen

1. Tussen gemeenten is er sprake van een verschillend niveau in uitvoeringslasten uitgedrukt in euro's per bijstandsontvanger:
 - 1a. Waar worden deze verschillen door verklaard?
 - 1b. Wat zijn goede manieren om uitvoeringslasten laag te houden (ook bij hoge uitkeringslasten)?
 - 1c. Welke voordelen biedt een samenwerkingsverband in dit opzicht?
 - 1d. In hoeverre wordt dit onderbouwd door benchmarks c.q. rapporten over de gemeentelijke uitvoeringspraktijk?
2. De uitkering die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen is vooral bedoeld voor uitvoeringskosten. In de praktijk blijkt dat gemeenten ook andere (niet-uitvoerings)lasten uit het gemeentefonds financieren. Het gaat daarbij met name om lasten in het kader van taken waarvoor gemeenten specifieke uitkeringen ontvangen (inkomensverstrekking, werktoeleiding en WSW). Andere gemeenten houden juist over op deze specifieke uitkeringen, waardoor er sprake is van per saldo baten. Wat is de achtergrond van deze verschillen?
3. Is er een relatie tussen de relatieve omvang van de uitvoeringslasten en de overige netto lasten?
4. In hoeverre worden verschillen in uitvoeringslasten beïnvloed door uitvoeringslasten in het kader van minimabeleid?
5. Sommige gemeenten geven meer uit aan uitvoeringslasten dan zij daarvoor in het gemeentefonds ontvangen; andere gemeenten geven juist minder uit.
 - 5a. Wat is de reden voor deze verschillen?
 - 5b. Zijn de bestaande maatstaven in het gemeentefonds de juiste kostendrijvers voor dit taakgebied?

voor wat betreft minimabeleid

1. individuele en categorale bijzondere bijstand:

- 1a. Er is sprake van substantiële verschillen tussen gemeenten in de netto lastenniveau met betrekking tot bijzondere bijstand. Wat is de achtergrond van deze verschillen? In hoeverre hangen deze verschillen samen met de door de gemeente gehanteerde definitie van het bestaansminimum?
- 1b. In hoeverre hangen de verschillen in netto lasten samen met verschillen in het bereik van de bijzondere bijstand (doelgroepen, niet-gebruik)?
- 1c. Welke ervaringen heeft uw gemeente op dit onderdeel met samenwerking met maatschappelijke organisaties en andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie (Sociale dienst, Zorg/Wmo)?
- 1d. Is het beeld met betrekking tot de bijzondere bijstand de laatste jaren veranderd? Wat is het beeld voor de toekomst?
2. schuldhulpverlening:
 - 2a. Er is sprake van substantiële verschillen tussen gemeenten in de netto lastenniveau met betrekking tot schuldhulpverlening. Wat is de achtergrond van deze verschillen? In hoeverre hangen de verschillen in netto lasten samen met verschillen in het bereik van de schuldhulpverlening (doelgroepen/toegankelijkheid, voorlichting/preventie)? Wat is de relatie met het voorzieningenniveau (wacht-tijden)?
 - 2c. Welke ervaringen heeft uw gemeente op dit onderdeel met samenwerking met andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie (integrale schuldhulpverlening, samenwerking Zorg/Wmo) en organisaties buiten de gemeente (maatschappelijke organisaties, nutsbedrijven, woningcorporaties, ziektekostenverzekeraars)?
 - 2d. Is het beeld met betrekking tot de schuldhulpverlening de laatste jaren veranderd? Wat is het beeld voor de toekomst?
3. kwijtschelding:
 - 3a. Er is sprake van substantiële verschillen tussen gemeenten in de netto lastenniveau met betrekking tot kwijtschelding. Wat is de achtergrond van deze verschillen?
 - 3b. Is het beeld met betrekking tot kwijtschelding de laatste jaren veranderd? Wat is het beeld voor de toekomst?
4. Zijn de maatstaven 'bijstandsontvangers' en 'huishoudens met een laag inkomen' de juiste kostendrijvers voor minimabeleid?

Op basis van de verkregen financiële gegevens, respons op de aanvullende vragen en op basis van de bevindingen van de expertmeeting kunnen in deze rapportage relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden geformuleerd.

3.2.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Daarbij waren er bij het cluster Werk en Inkomen een aantal aandachtspunten waar het gaat om de toedelingen van lasten naar Iv3-functies. Vooral kan worden gewezen op het toerekenen van de uitvoeringskosten voor minimabeleid aan het cluster Over werk en inkomen.

Daarnaast is veel energie gestoken in toerekenen van de lasten aan de onderscheiden onderdelen, met name de uitvoeringskosten voor werk en inkomen versus de uitkeringskosten.

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- onderscheiden uitvoerings- en uitkeringskosten;
- toerekenen uitvoeringskosten aan de twee subclusters;
- onderscheiden voorzieningen van inkomen en van participatie/reïntegratie;
- toedelen relevante aandeel in het participatiebudget.
- toerekenen onderdelen kwijtschelding vanuit andere clusters (Reiniging en Riolerings);

- onderscheiden individuele en categoriale voorzieningen van bijzondere bijstand;
- afzonderen (uitvoerings)lasten van schuldhulpverlening van andere (uitvoerings)lasten van het cluster.
- toerekenen kosten van algemene ondersteuning en overhead;
- toerekenen van – in het algemeen op functie 980 geboekte - toevoegingen en onttrekkingen aan reserves aan de beide subclusters.

voorbeelden van hercoderingen

In onderstaande tabel hebben we als voorbeeld voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke typen correcties het gaat: nadere toerekeningen van of aan andere clusters; tussen overig werk en inkomen en minimabeleid; binnen overig werk en inkomen (uitvoerings- versus uitkeringslasten); en vanuit de relatie met specifieke uitkeringen (inclusief MAU) en reserves.

Tabel 2. Voorbeelden effecten hercoderingen bij clusters Overig werk en inkomen en Minimabeleid. Bedragen in euro's per inwoner.

	<i>ijkpunt score WI overig</i>	<i>netto lasten CBS/lv3 WI overig</i>	<i>netto lasten codering WI overig</i>	<i>ijkpunt score Mmb</i>	<i>netto lasten CBS/lv3 Mmb</i>	<i>netto lasten codering Mmb</i>
<i>gemeente A</i>	131	67	129	27	60	75
<i>gemeente B</i>	155	146	126	30	41	56
<i>gemeente C</i>	117	106	114	23	41	28
<i>gemeente D</i>	84	77	51	16	41	57

toelichting tabel 2:

Naast het effect van de verschuiving van de uitvoeringslasten minimabeleid naar Overig werk en inkomen treden de volgende verschuivingen op:

- gemeente A: toerekenen mutaties reserves vanuit functie 980 aan subcluster werk en inkomen; onderdelen minimabeleid en overig werk en inkomen vanuit kostenplaatsen (functie 960) gehercodeerd; correctie werkdeel participatiebudget (functie 623), toerekenen kwijtschelding vanuit reiniging;
- gemeente B: bijstelling MAU-uitkering waardoor netto lasten dalen (incl. correctie voor incidenteel effect boeking nagekomen baten 2009 in begroting 2010), correctie werkdeel participatiebudget (functie 623), mutaties reserves vanuit 980 relevant voor werk en inkomen, stelposten (functie 922) relevant voor werk en inkomen;
- gemeente C: correctie werkdeel participatiebudget (functie 623), mutaties reserves vanuit 980 relevant voor werk en inkomen, correctie werkvoorziening op sociaal-cultureel werk (functie 630);
- gemeente D: correctie werkdeel participatiebudget (functie 623), mutaties reserves vanuit 980 relevant voor werk en inkomen, correctie schuldhulpverlening, die was geboekt op maatschappelijke opvang (functie 620).

effect hercoderingen

Zoals bovenstaande voorbeelden laten zien ging het bij de nadere coderingen (ook in vergelijking met andere clusters) om substantiële bedragen. Zonder de hercoderingen was het niet mogelijk geweest om op de gegevens en adequate analyse te verrichten en goede bevindingen te formuleren.

3.2.4 Totaalbeeld uitgaven voor steekproefgemeenten en vergelijking met lv3-gegevens

steekproefgemeenten

In tabel 3 worden voor de steekproefgemeenten de feitelijke uitgaven van gemeenten aan Overig Werk en Inkomen en Minimabeleid vergeleken met de desbetreffende ijkpuntscores.

De uitkomsten worden gepresenteerd voor gemeenten ingedeeld naar inwonergroottegroepen en sociale structuurklassen (aandeel bijstandsonvangers in de bevolking). Tevens worden de uitgaven uitgedrukt in euro's per inwoner en per bijstandsonvanger.

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottegroepen en sociale structuurklassen;
- kolom 2: de ijkpuntscore van het subijpunt Overig Werk en Inkomen;
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten van de steekproefgemeenten voor Overig Werk en Inkomen;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3;
- kolom 5: de ijkpuntscore van subcluster Minimabeleid;
- kolom 6: de feitelijke netto-lasten van steekproefgemeenten voor het subcluster Minimabeleid;
- kolom 7: het verschil tussen de kolommen 5 en 6;
- kolom 8: het verschil tussen ijkpunt en netto-lasten van de steekproefgemeenten voor het totaal van Overig werk en inkomen en Minimabeleid.

Tabel 3. Taakgebieden Overig werk en inkomen en Minimabeleid: gemiddelde ijkpuntscores, gemiddelde feitelijke netto-lasten (begrotingen 2010) en het verschil hier tussen voor steekproefgemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen en sociale structuur. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeentegroepen</i>	<i>ijkpunt score WI overig</i>	<i>feitelijke netto lasten WI overig</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke WI overig</i>	<i>ijkpunt score Mmb</i>	<i>feitelijke netto lasten Mmb</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke Mmb</i>	<i>totaal verschil Werk en Inkomen</i>
<i>in euro's per inwoner</i>							
<i>0-20.000 inwoners</i>	66	74	-8	10	21	-11	-19
<i>20-50.000 inwoners</i>	66	72	-7	10	26	-15	-22
<i>50-100.000 inwoners</i>	102	114	-12	18	35	-17	-29
<i>>100.000 inwoners</i>	104	116	-12	21	51	-30	-42
<i>zeer weinig bijstandsontvangers</i>	38	49	-10	6	17	-11	-21
<i>weinig bijstandsontvangers</i>	52	58	-5	8	24	-15	-20
<i>veel bijstandsontvangers</i>	78	79	-1	14	40	-26	-27
<i>zeer veel bijstandsontvangers</i>	125	142	-17	24	49	-25	-42
<i>in euro's per bijstandsontvanger</i>							
<i>0-20.000 inwoners</i>	6.310	7.081	-771	955	1.975	-1.019	-1.790
<i>20-50.000 inwoners</i>	5.709	6.293	-584	953	2.424	-1.470	-2.054
<i>50-100.000 inwoners</i>	4.707	5.238	-531	900	1.739	-839	-1.370
<i>>100.000 inwoners</i>	4.432	4.941	-509	894	2.196	-1.302	-1.811
<i>zeer weinig bijstandsontvangers</i>	6.961	8.860	-1.899	1.005	2.966	-1.961	-3.860
<i>weinig bijstandsontvangers</i>	6.065	6.667	-603	967	2.758	-1.790	-2.393
<i>veel bijstandsontvangers</i>	5.189	5.230	-41	935	2.635	-1.700	-1.741
<i>zeer veel bijstandsontvangers</i>	4.374	4.987	-612	887	1.823	-936	-1.548

opmerking naar aanleiding van tabel 3

- in totaal geven de steekproefgemeenten zowel bij Overig werk en inkomen en bij Minimabeleid meer uit dat de desbetreffende ijkpuntscores. Bij Minimabeleid is het verschil groter dan bij Overig werk en inkomen;
- bij overig werk en inkomen zien we zowel bij de groepsindelingen naar inwonergrootte als naar sociale structuur aanzienlijke verschillen in uitkomsten (van -7 tot -12 euro per inwoner bij de inwonergroottesklassen; van -1 tot -17 euro per inwoner bij de sociale structuurklassen). Zoals in het vervolg nog wordt toegelicht hangen deze verschillen vooral samen met grote lastenverschillen (tussen gemeenten en jaren) op grond van (jeugd)werkloosheidsplannen ten laste van de algemene middelen; toevoegingen en onttrekkingen aan participatiefondsen en overschotten/tekorten op de specifieke uitkering voor inkomensondersteuning (ten laste van de algemene middelen). In de groottegroep 50.000-100.000 inwoners zit een aantal gemeenten met veel hogere lasten (tientallen euro's per inwoner) dan hun ijkpuntscore en relatief weinig gemeenten met lagere lasten dan hun ijkpuntscore. In de groottegroep van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zitten ook gemeenten met veel hogere lasten dan de ijkpuntscore, maar daarnaast ook een aantal gemeenten met duidelijke lagere lasten dan de ijkpuntscore (enige tientallen euro's);

- bij minimabeleid zien we dat het verschil tussen lasten en ijkpuntscore groter wordt naarmate gemeenten groter worden. Ook is het verschil groter bij de groepen gemeenten met veel of zeer veel bijstandontvangers dan bij gemeentegroepen met zeer weinig of weinig bijstandontvangers.

Op de achtergronden van deze patronen wordt in het volgende hoofdstuk op basis van de verschillenanalyse nader ingegaan.

3.2.5 Vergelijking uitkomsten steekproefgemeenten met IV3

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten voor Overig Werk en Inkomen en Minimabeleid vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor de steekproefgemeenten.

Tabel 4. Taakgebieden Overig werk en inkomen en Minimabeleid: uitkomsten codering begrotingen steekproefgemeenten vergeleken met CBS/Iv3-gegevens voor gemeenten ingedeeld naar inwonergrootteklasse en sociale structuur. Bedragen in euro's per inwoner.

gemeentegroepen	CBS/Iv3-gegevens			eigen codering begrotingen		
	WI overig	Mmb	WI totaal	WI overig	Mmb	WI totaal
<i>0-20.000 inwoners</i>	67	26	93	74	21	95
<i>20-50.000 inwoners</i>	66	25	91	72	26	98
<i>50-100.000 inwoners</i>	101	41	142	112	35	147
<i>>100.000 inwoners</i>	95	53	148	116	51	167
<i>zeer weinig bijstandontvangers</i>	40	21	61	49	17	66
<i>weinig bijstandontvangers</i>	54	26	80	58	24	82
<i>veel bijstandontvangers</i>	68	38	106	79	40	119
<i>zeer veel bijstandontvangers</i>	120	53	173	141	49	190

opmerkingen bij tabel 4

Uit tabel 4 valt op te maken dat de gehercodeerde uitgaven van de steekproefgemeenten duidelijk afwijken van de Iv3-gegevens van het gemeentefonds voor dezelfde gemeenten. Dit geldt zowel voor het totaal als voor de uitkomsten per onderscheiden groep.

De belangrijkste hercoderingen die aan de basis van de verschillen liggen zijn:

- het toerekenen van de uitvoeringslasten voor minimabeleid aan Overig werk en inkomen;
- het toerekenen van lasten voor schuldhulpverlening en kwijtschelding vanuit andere functies (buiten de subclusters);
- het toerekenen van uitgaven en inkomsten vanuit functie 980 (toevoegingen en onttrekkingen reserves) en vanuit functie 002 (algemene ondersteuning).

De tabel maakt duidelijk dat de iv3-gegevens niet (voor een groot aantal gemeenten) bruikbaar zijn voor onderzoeksdoeleinden.

3.3 Uitgavenontwikkeling

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de uitgaven voor Werk en inkomen over een wat langere periode bezien. Enerzijds wordt ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven in de voorgaande periode. Anderzijds komen voorziene aanpassingen van het uitgavenniveau aan bod.

3.3.2 Voorgaande periode

overig werk en inkomen

De middelen uit het cluster Overig Werk en Inkomen zijn vooral bedoeld voor uitvoeringslasten en daarnaast voor een beperkt deel voor overige lasten (met name WSW). Het ijkpunt is destijds (gegevens 2002) afgestemd op de situatie dat meer dan 90% van de totale netto lasten van dit subcluster betrekking had op uitvoeringskosten en de rest op overige lasten (vooral tekorten op de WSW). Op dat moment werden de specifieke middelen voor de uitkeringen grotendeels (75%) op declaratiebasis aan gemeenten verstrekt, zodat er maar in beperkte mate een relatie was met de algemene middelen.

Nadien zijn de huidige specifieke uitkeringen voor werk en inkomen vormgegeven voor de bekostiging van de uitkeringslasten voor werk en inkomen.

Daarnaast wordt in de periode 2008-2012 in een aantal stappen 75 miljoen euro structureel uitgenomen in verband met de ketensamenwerking werk en inkomen en. Een iets groter bedrag (75 miljoen euro) wordt in die jaren aan het flexibel reïntegratiebudget binnen de begroting van SZW toegevoegd (zie Meicirculaire gemeentefonds 2008).

Op dit moment zien we dat een groot deel van de gemeenten hun algemene middelen inmiddels in grotere mate dan voorheen besteden aan niet-uitvoeringslasten. Daarbij gaat het om middelen die voor dezelfde doeleinden worden ingezet als waarvoor gemeenten specifieke uitkeringen ontvangen: uitkeringslasten voor inkomensondersteuning en werktoeleiding en in mindere mate ook voor de WSW (overrealisatie WSW-plaatsen). Zoals eerder aangegeven kunnen deze uitkeringslasten tussen individuele gemeenten en tussen de jaren sterk verschillen, afhankelijk van de in dat jaar van kracht zijnde programma's, het omgaan met toevoegingen en onttrekkingen aan fondsen (reserves) en de verhouding tussen de lasten en inkomsten uit specifieke uitkeringen.

Deze ontwikkeling gaat samen met de bevinding dat gemeenten ten opzichte van de ijkpuntscore van het gemeentefonds meer ten laste van de algemene middelen aan overig werk en inkomen zijn gaan uitgeven.

minimabeleid

Bij het minimabeleid zijn de hogere uitgaven ten opzichte van de ijkpuntscore in de afgelopen jaren geleidelijk aan ontstaan.

Hierachter gaan de volgende ontwikkelingen schuil:

- licht oplopende lasten: van 37 euro per inwoner (op grond van de Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid in 2002) naar ongeveer 40 euro per inwoner in 2010 (vooral in verband met de lasten voor schuldhulpverlening en bijzondere bijstand; zie hoofdstuk 4);

- een per saldo sterke verlaging van het ijkpunt in deze periode, vooral samenhangend met de volgende ontwikkelingen:
 - omvangrijke verlagingen: een verlaging van de algemene uitkering met ingang van 2004 met 70 miljoen euro in verband met de afschaffing van de categoriale verstrekkingen in het kader van bijzondere bijstand en minimabeleid (Junicirculaire gemeentefonds 2003); een verlaging van het gemeentefonds vanaf 2004 met 150 miljoen euro in verband met de beperking van het gemeentelijk minimabeleid (Junicirculaire gemeentefonds 2003);
 - geringere toevoegingen: een toevoeging van 34 miljoen euro (vanaf 2005 structureel) in verband met de bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen (meicirculaire gemeentefonds 2005); de decentralisatie van de langdurigheidstoelage van 40 miljoen euro per 1-1-2009;
 - in de jaren 2007-2009 zijn extra middelen voor schuldhulpverlening aan het gemeentefonds toegevoegd (respectievelijk 31, 19 en 15 miljoen euro; septembercirculaire gemeentefonds 2007). Voor de periode 2009-2011 is een tijdelijke specifieke uitkering schuldhulpverlening van kracht van in totaal 110 miljoen euro.

3.3.3 De komende jaren

Op grond van de economische ontwikkeling van de afgelopen jaren en de te realiseren ombuigingen in de overheidsfinanciën kondigen zich voor de komende jaren bezuinigingen op de uitgaven voor Werk en inkomen aan.

Uit de Divosa-monitor blijkt dat ruim driekwart van de managers van de sociale diensten zegt te gaan bezuinigen op de bedrijfsvoering door prioriteiten te stellen (vooral reïntegratie en participatie en in mindere mate armoedebelief en schuldhulpverlening) en efficiënter te werken (inclusief samenwerking en het aanboren van andere geldstromen).

Daarbij is het bijstandsbestand in de afgelopen jaren met 9% gestegen, waardoor het terug is op het niveau van 2006. Slechts 15 kleinere gemeenten kenden in 2010 een daling van het bestand.

Daarnaast is er voor de komende jaren sprake van omvangrijke beleidswijzigingen vanuit op rijksniveau voorgenomen decentralisaties, bezuinigingen en nieuwe wetten (participatiebudget, WSW, Werken naar vermogen).

4 Uitkomsten verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van afwijkingen tussen uitgaven en uitkeringen gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten. Daarbij gaat het zowel om onderdelen van Overig Werk en Inkomen als van Minimabeleid (zie de paragrafen 4.2 en 4.3).

4.2 Clusteronderdelen Overig Werk en Inkomen

4.2.1 Overzichtstabel onderdelen Overig werk en inkomen

In tabel 5 staat een overzicht van de ijkpuntscore en een specificatie van de netto lasten voor het subcluster Overig werk en inkomen voor verschillende groepen steekproefgemeenten. Daarbij zijn de totale netto lasten voor het subcluster Overig werk en inkomen uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- uitvoeringslasten (tussen haakjes staat het deel van de uitvoeringslasten dat betrekking heeft op minimaalbeleid);
- de netto lasten in het kader van de WSW;
- de overige netto lasten (met name saldi op specifieke uitkeringen voor werk en inkomen).

Opgemerkt wordt dat de uitvoerings- en uitkeringslasten niet altijd goed zijn te onderscheiden, in het bijzonder als het gaat om wel/niet uitbestede activiteiten van werktoeleiding (zie vervolg).

Tabel 5. Taakgebied Overig werk en inkomen: ijkpuntscore en gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het cluster (excl. G4). Begrotingen 2010. Bedragen in euro's per inwoner en per bijstandsonvanger.

<i>gemeentegroepen</i>	(1) <i>ijkpunt score WI overig</i>	(2) <i>uitvoerings lasten (waarvan mmb)</i>	(3) <i>WSW</i>	(4) <i>overige netto lasten</i>	(5) <i>totaal Overig Werk en Inkomen</i>
<i>in euro's per inwoner</i>					
0-20.000 inwoners	66	57 (8)	9	9	74
20-50.000 inwoners	66	57 (7)	4	12	72
50-100.000 inwoners	102	96 (13)	4	14	114
>100.000 inwoners	104	104 (18)	4	7	116
zeer weinig bijstandsonvangers	38	39 (6)	3	7	49
weinig bijstandsonvangers	52	49 (8)	3	5	58
veel bijstandsonvangers	78	81 (13)	4	-6	79
zeer veel bijstandsonvangers	125	116 (17)	5	21	142
totaal steekproef	94	90 (14)	4	10	104
<i>in euro's per bijstandsonvanger</i>					
0-20.000 inwoners	6.310	5.437 (766)	828	815	7.081
20-50.000 inwoners	5.709	4.946 (618)	312	1.036	6.293
50-100.000 inwoners	4.707	4.418 (588)	187	778	5.238
>100.000 inwoners	4.432	4.445 (760)	184	312	4.941
zeer weinig bijstandsonvangers	6.961	7.102 (1.109)	472	1.286	8.860
weinig bijstandsonvangers	6.065	5.700 (925)	377	591	6.667
veel bijstandsonvangers	5.189	5.367 (872)	258	-395	5.230
zeer veel bijstandsonvangers	4.374	4.077 (603)	181	729	4.987
totaal steekproef	4.715	4.521 (691)	216	509	5.246

Op basis van tabel 5 kunnen de volgende bevindingen worden geformuleerd.

uitvoeringslasten en WSW versus ijkpuntscore

De uitvoeringslasten komen voor wat betreft de steekproefgemeenten gemiddeld uit op 90 euro per inwoner. Hiervan heeft een beperkt deel (gemiddeld circa 14 euro per inwoner) betrekking op minimabeleid. De netto lasten met betrekking tot de WSW bedragen gemiddeld 4 euro per inwoner. Tezamen is dit 94 euro per inwoner, wat een vergelijkbaar niveau is als de ijkpuntscore voor overig werk en inkomen (zie kolom 1).

Opgemerkt wordt dat de in de tabel opgenomen bedragen voor het totaal van de steekproefgemeenten niet zonder meer kunnen worden doorgetrokken naar het totaal voor alle Nederlandse gemeenten (zie ook overkoepelende notitie bij de eerste fase van het onderzoek)⁹.

uitvoeringslasten en groepen van gemeenten

De uitvoeringslasten lopen gemiddeld genomen per inwoner op naarmate gemeenten groter worden. Per bijstandsontvanger worden ze gemiddeld genomen lager naarmate gemeenten meer (veel/zeer veel) bijstandsontvangers hebben. Dit laatste spoort op hoofdlijnen met de werking van het ijkpunt (zie kolom 1 in tabel 5), waarbinnen gemeenten met relatief weinig bijstandsontvanger op basis van vaste componenten binnen de verdeling per bijstandsontvanger meer ontvangen dan gemeenten met veel of zeer veel bijstandsontvangers. Wel zien we (op basis van de vergelijking van de uitvoeringslasten (kolom 2) met de ijkpuntscore WI overig (kolom 1) dat gemeenten met zeer weinig en weinig bijstandsontvangers gemiddeld duidelijk minder uitgeven dan de ijkpuntscore en gemeenten met veel bijstandsontvangers juist wat meer. Gemeenten met zeer veel bijstandsontvangers geven ook minder uit dan de ijkpuntscore.

In het vervolg (paragraaf 4.2.3) gaan we nader op de achtergronden van deze verschillen in.

overige lasten

Naast de uitvoeringslasten en de lasten voor de WSW geven de steekproefgemeenten tezamen in 2010 circa 10 euro per inwoner uit aan overige lasten. Daarbij gaat het om middelen die voor dezelfde doeleinden worden ingezet als waarvoor gemeenten specifieke uitkeringen ontvangen: uitkeringslasten voor inkomensondersteuning en werktoeleiding.

In dit verband wordt opgemerkt dat een aantal steekproefgemeenten in 2010 tijdelijk extra specifieke middelen ontvangt in het kader van de MAU-regeling. Wanneer van deze tijdelijke extra middelen wordt geabstraheerd bedragen de overige netto lasten in 2010 circa 18 euro per inwoner.

Deze extra lasten boven het ijkpunt kunnen een relatie hebben met ontwikkelingen in het macrobudget van de specifieke uitkeringen dat voor werk en inkomen beschikbaar wordt gesteld. Overigens leiden eventuele bijstellingen in dit macrovolume er toe dat de extra middelen dan over gemeenten worden verdeeld volgens de verdeelsystematiek van de betreffende specifieke uitkering en deze extra middelen niet perse terecht komen bij de gemeenten waar de extra lasten in dit verband gevonden zijn.

Tussen de onderscheiden groepen van gemeenten zien we grote verschillen. Deze verschillen vooral samen met grote lastenverschillen (tussen gemeenten en jaren) op grond van (jeugd)werkloosheidsplannen ten laste van de algemene middelen, toevoegingen en onttrekkingen aan participatiefondsen en overschotten/tekorten op de specifieke uitkering voor inkomensondersteuning (ten laste van de algemene middelen). In de groottegroep 50–100.000 inwoners zit een aantal gemeenten met veel hogere lasten (tientallen euro's per inwoner) dan hun ijkpuntscore en relatief weinig gemeenten met lagere lasten dan hun ijkpuntscore. In de groottegroep van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zitten ook gemeenten met veel hoger lasten dan de ijkpunt-

9. Er dient eerst nog een gewogen ophoging plaats te vinden.

score, maar daarnaast ook een aantal gemeenten met duidelijke lagere lasten dan de ijkpuntsscore (enige tientallen euro's per inwoner).

In paragraaf 4.2.2 gaan we nader in op deze verschillen en de vergelijking met de uitvoeringslasten.

4.2.2 Relatie uitvoeringslasten en overige lasten

In tabel 5 zagen we overige lasten voor werk en inkomen die sterk tussen gemeentegroepen en tussen individuele gemeenten verschillen: er zijn gemeenten die in totaal (uitvoerings- en overige lasten) minder dan de ijkpuntsscore uitgeven (en overhouden op de specifieke uitkeringen) en er zijn gemeenten waarvoor het bedrag aan overige middelen lasten oploopt tot ongeveer 50% van de ijkpuntsscore. Tezamen met de uitvoeringskosten leidt dit tot aanzienlijk hogere uitgaven dan de ijkpuntsscore.

Voor de beoordeling van een eventuele herijking van het gemeentefonds is dit een belangrijke bevinding: moet de verdeling in de komende jaren vooral afgestemd blijven op uitvoeringslasten of ook op overige lasten? Dit is zowel voor de wijze van verdelen als voor het te verdelen volume relevant.

vier groepen gemeenten

Om de verschillende aandelen van de uitvoeringslasten en overige lasten binnen de inzet van algemene middelen te illustreren en de achtergronden daarvan te onderzoeken (verschillenanalyse) zijn onderzoeksgemeenten in vier groepen ingedeeld:

1. lage uitvoeringslasten en lage overige lasten

Gemeenten met relatief lage uitvoeringslasten ten opzichte van de uitkering uit het gemeentefonds en met relatief lage overige lasten (c.q. er is per saldo sprake van inkomsten).

2. hoge uitvoeringslasten en lage overige lasten

Gemeenten met relatief hoge uitvoeringslasten ten opzichte van de uitkering uit het gemeentefonds (hoger dan of in de buurt van de uitkering) en met relatief lage overige lasten (c.q. er is per saldo sprake van inkomsten).

3. lage uitvoeringslasten en hoge overige lasten

Gemeenten met relatief lage uitvoeringslasten ten opzichte van de uitkering uit het gemeentefonds en met relatief hoge overige lasten.

4. hoge uitvoeringslasten en hoge overige lasten

Daarnaast zijn er ook nog gemeenten met relatief hoge uitvoeringslasten ten opzichte van de uitkering uit het gemeentefonds (hoger dan of in de buurt van de uitkering) en die ook relatief hoge overige lasten hebben.

De onderstaande tabel 6 bevat voor een aantal steekproefgemeenten, ingedeeld naar bovengenoemde vier groepen, de volgende gegevens:

1. het aantal bijstandsontvangers als percentage van het inwonertal;
2. de uitkering uit het gemeentefonds voor het cluster Overig werk en inkomen;
3. de totale netto lasten op het cluster Overig werk en inkomen;
4. het deel van de netto lasten dat betrekking heeft op de uitvoeringslasten;
5. het deel van de netto lasten dat betrekking heeft op overige lasten. Dit betreft met name netto lasten in het kader van de regelingen waarvoor gemeenten specifieke uitkeringen ontvangen, zoals het verstrekken van uitkeringen, werktoeleiding en het realiseren van WSW-plaatsen. Daarnaast zijn hier soms mutaties in reserves relevant;

6. het aandeel van de totale netto lasten op het cluster Overig werk en inkomen (3) ten opzichte van de uitkering uit het gemeentefonds (2).
7. het aandeel van de uitvoeringslasten (4) ten opzichte van de uitkering uit het gemeentefonds (2).
8. het aandeel van de overige lasten (5) ten opzichte van de uitkering uit het gemeentefonds (2).

De bedragen in de tabel zijn steeds uitgedrukt in euro's per bijstandsontvanger.

Tabel 6. Overig werk en inkomen voor steekproefgemeenten: uitkering gemeentefonds versus uitvoeringslasten en overige netto lasten. Begrotingen 2010. Bedragen in euro's per bijstandsontvanger.

<i>gemeente</i>	(1) <i>bo in % inwo</i>	(2) <i>uitkering GF Wlov</i>	(3) <i>totaal netto lasten Wlov</i>	(4) <i>waarvan netto lasten uitvoering</i>	(5) <i>waarvan overige netto lasten</i>	(6) <i>totaal netto lasten Wlov in % GF (3 in % 2)</i>	(7) <i>lasten uitvoering in % GF (4 in % 2)</i>	(8) <i>overige lasten in % GF (5 in % 2)</i>
<i>I: lage uitvoeringslasten en lage overige lasten</i>								
A	1,2%	6.228	4.386	4.987	-601	70%	80%	-10%
B	0,7%	6.917	5.797	5.667	130	84%	82%	2%
C	2,4%	5.075	4.445	4.140	305	88%	82%	6%
D	3,4%	4.597	3.735	3.327	408	81%	72%	9%
E	1,5%	5.427	4.091	4.575	-484	75%	84%	-9%
F	1,7%	4.996	4.455	4.697	-243	89%	94%	-5%
G	2,6%	4.549	4.421	3.744	676	97%	82%	15%
H	3,6%	4.141	3.697	3.447	251	89%	83%	6%
<i>II: hoge uitvoeringslasten en lage overige lasten</i>								
I	0,5%	7.565	12.356	11.404	952	163%	151%	13%
J	1,4%	5.500	7.916	7.290	625	144%	133%	11%
K	2,2%	4.647	5.554	5.292	263	120%	114%	6%
L	2,6%	4.562	4.473	5.735	-1.262	98%	126%	-28%
M	0,9%	5.959	6.044	7.652	-1.609	102%	128%	-27%
N	1,6%	4.687	5.375	5.304	71	115%	113%	2%
O	1,5%	4.973	4.923	6.924	-2.001	99%	139%	-40%
<i>III: lage uitvoeringslasten en hoge overige lasten</i>								
P	1,7%	5.556	7.478	4.834	2.645	135%	87%	48%
Q	0,3%	8.793	10.369	6.968	3.400	118%	79%	39%
R	0,9%	6.480	8.207	4.175	4.032	127%	64%	62%
S	1,7%	5.209	5.775	4.098	1.677	111%	79%	32%
T	0,9%	6.300	6.808	4.645	2.164	108%	74%	34%
U	1,4%	5.796	5.156	2.287	2.870	89%	39%	50%
V	2,2%	4.949	5.641	3.591	2.050	114%	73%	41%
W	4,1%	4.239	5.614	3.111	2.503	141%	73%	68%
<i>IV: hoge uitvoeringslasten en hoge overige lasten</i>								
X	0,8%	6.343	9.373	6.734	2.639	148%	106%	42%
Y	1,1%	5.737	8.486	6.098	2.387	148%	106%	42%
Z	0,6%	6.412	12.818	8.269	4.549	200%	129%	71%
AA	1,1%	5.759	8.874	7.050	1.824	154%	122%	32%
AB	2,2%	4.641	6.129	4.893	1.235	132%	105%	27%

leesvoorbeeld bij tabel 6 (toegespitst op de gemeenten L en R)

gemeente L

2,6% van de inwoners van gemeente L is bijstandsontvanger (kolom 1).

De uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster Overig werk en inkomen bedraagt 4.562 per bijstandsontvanger (kolom 2).

Daar tegenover staan netto lasten¹⁰ ter hoogte van 4.473 euro per bestandsontvanger (kolom 3). Deze netto lasten bestaan twee onderdelen: 5.735 euro per bijstandsontvanger aan lasten voor uitvoering (kolom 4) en 1.262 euro per inwoner aan per saldo baten in verband met overige (niet-uitvoerings)lasten (kolom 5). Dit laatste betekent dat gemeente L minder aan overige lasten uitgeeft dan zij aan baten in dit verband beschikbaar heeft, met name uit specifieke uitkeringen. Wel wordt er meer aan uitvoeringskosten uitgegeven dan er via het gemeentefonds voor wordt ontvangen.

De totale netto lasten bedragen 98% van de uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster werk en inkomen (kolom 6: de verhouding tussen de kolommen 3 en 2). De totale netto lasten voor uitvoering bedragen 126% van de uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster werk en inkomen (kolom 7: de verhouding tussen de kolommen 4 en 2). De totale overige (niet-uitvoerings)lasten bedragen -28% van de uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster werk en inkomen (kolom 8: de verhouding tussen de kolommen 5 en 2).

gemeente R

0,9% van de inwoners van gemeente R is bijstandsontvanger (kolom 1).

De uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster Overig werk en inkomen bedraagt 6.480 per bijstandsontvanger (kolom 2).

Daar tegenover staan netto-lasten ter hoogte van 8.207 euro per bestandsontvanger (kolom 3). Deze netto-lasten bestaan twee onderdelen: 4.175 euro per bijstandsontvanger aan lasten voor uitvoering (kolom 4) en 4.032 euro per inwoner overige (niet-uitvoerings)lasten (kolom 5). Dit laatste betekent dat gemeente R substantiële overige netto lasten heeft in plaats van per saldo baten, zoals gemeente L.

De totale netto lasten bedragen 127% van de uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster werk en inkomen (kolom 6: de verhouding tussen de kolommen 3 en 2). De totale netto lasten voor uitvoering bedragen 64% van de uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster werk en inkomen (kolom 7: de verhouding tussen de kolommen 4 en 2). De totale overige (niet-uitvoerings)lasten bedragen 62% van de uitkering uit het gemeentefonds voor het subcluster werk en inkomen (kolom 8: de verhouding tussen de kolommen 5 en 2).

beoordeling verschillen

Voor bovenstaande verschillen is in overleg met de desbetreffende gemeenten gezocht naar relevante achtergronden. Dit is via individuele benaderingen gedaan en door middel van de eerder genoemde expert-meeting.

Daarbij richtte de verschillenanalyse zich vooral op de groepen I, II en III.

Bij de beoordeling van de achtergronden van de verschillen in uitvoeringslasten en overige lasten, die uit het gemeentefonds worden bekostigd stonden twee ingangen centraal:

1. hoe is de uitvoeringspraktijk van gemeenten? Kenmerken van het uitvoeringsbeleid zijn (verschillen in) instroombeperking, handhaving en uitstroombevordering; preventiequote; poortwachterquote; work first; huisbezoek bij aanvraag; maximum toeslag; activeringsmaatregelen; ontheffing van arbeidsplicht en/of sollicitatieplicht (in relatie tot de 'ijzeren voorraad'); aanwezigheid/rol werkpleinen; et cetera. Daarbij is gebleken dat de meeste gemeenten de afgelopen jaren actief bezig geweest om de uitvoeringspraktijk te

10. De bruto-lasten minus de baten uit onder meer specifieke uitkeringen.

verbeteren. Daarvoor zijn verschillende benchmarks beschikbaar. In aan aantal gevallen komen gemeenten in aanmerking voor een MAU-uitkering (aanvullende uitkering voor uitkeringslasten). om voor een dergelijke aanvullende vergoeding in aanmerking te komen is de uitvoeringspraktijk van gemeenten beoordeeld;

2. de relatie tussen uitvoerings- en overige lasten: is er een samenhang is tussen het niveau van de uitvoeringslasten en dat van de uitkeringslasten? Kunnen lage uitvoeringslasten leiden tot hoge overige lasten? Kunnen hoge uitvoeringslasten leiden tot lage overige lasten?

Hoewel de MAU-uitkering betrekking heeft op uitkeringslasten speelt de beoordeling van de wijze van uitvoering een belangrijke rol bij het al dan niet toekennen van een aanvullende uitkering.

Om vast te stellen of het tekort op het I-deel (ten dele) wordt veroorzaakt door beleid en uitvoering is een aantal criteria opgesteld ten aanzien van beleid (alleen bij gemeenten met meer dan 40.000 inwoners):

- mate waarin de gemeente instroombeperkende maatregelen heeft getroffen;
- mate waarin de gemeente uitstroombevorderende maatregelen heeft getroffen;
- handhaving, terugvordering.

De Toetsingscommissie laat zich hierbij adviseren door de inspectie voor Werk en Inkomen (IWI). Afhankelijk van de mate waarin het tekort op het I-deel het gevolg is van beleid en uitvoering, wordt vastgesteld welk percentage eigen bijdrage voor de aanvrager van toepassing is. Het minimumpercentage bedraagt 2,5%.

Voor een aantal gemeenten uit tabel 6 is onderzocht op welke gronden de toetsingscommissie WWB een MAU heeft toegekend.

Bevindingen van de Toetsingscommissie WWB ten aanzien van deze gemeenten zijn:

- er niet sprake is van een minder doelmatig eigen beleid en het meerjarig tekort van de gemeente (c.q. de dekking daarvan uit de algemene middelen) nagenoeg volledig het gevolg is van stoornissen in het verdeelmodel van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel, in het bijzonder door de mismatch van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- het beleid kan op een aantal punten worden verbeterd zoals ten aanzien van de snelheid waarmee klanten een traject krijgen aangeboden; het instellen van verhaal, omdat niet altijd duidelijk is waarom wordt afgezien van het opleggen van de onderhoudsplicht), maar daarnaast is meerjarig tekort op I-deel ook het gevolg is van stoornissen in het verdeelmodel.

bevindingen per onderscheiden groep

groep I: lage uitvoeringslasten – lage overige lasten

Relevante omstandigheden bij deze groep van gemeenten zijn:

- vermijden negatieve schaafeffecten door gemeenschappelijke sociale dienst;
- wanneer het bijstandspercentage oploopt wordt het W-deel onmiddellijk ingezet voor in deelname aan trajecten;
- de gemeente besteedt veel reïntegratie uit, waardoor uitvoeringskosten ten laste van de algemene middelen laag blijven;
- goede beoordelingen van de uitvoeringspraktijk op basis van benchmarks of MAU-rapportage;
- ook bij lage uitvoeringskosten zien we bij gemeenten inspanningen die kunnen leiden tot lagere uitkeringslasten: sterke inzet in op handhaving (strikte poortwachtersfunctie, harde aanpak onwillenden).;
- investeringen in de koppeling van onderwijs en arbeidsmarkt, waardoor het aantal voortijdig schoolverlaters is gedaald en de jeugdwerkloosheid minder is gestegen. Investeringen voor arbeidsparticipatie binnen krachtwijken, waardoor de toename van het bijstandspercentage juist in deze wijken beperkt is gebleven.

groep II: hoge uitvoeringslasten - lage overige lasten

Deze gemeenten kennen relatief hoge uitvoeringslasten, maar hebben nauwelijks overige lasten, in de meeste gevallen netto-inkomsten. In hoeverre zijn deze hogere uitvoeringskosten dan die bij groep 1 relevant voor de uitkomst bij de overige lasten?

Er zijn geen aanknopingspunten gevonden voor een dergelijk verband. Aanwijzingen dat er geen verband is zijn:

- de relatief hoge uitvoeringslasten betreffen voornamelijk uitvoeringslasten voor het inkomensdeel. De hoge uitvoeringslasten hebben dus geen relatie met hoge uitvoeringslasten voor het werkdeel (en het terugdringen van het aantal bijstandsontvangers);
- er worden geen extra instrumenten ingezet ten opzichte van de gemeenten van groep 1;
- vanuit de beschikbare middelen is er geen aanleiding voor optimalisering van de uitvoering.

groep III: lage uitvoeringslasten – hoge overige lasten

Deze gemeenten kennen relatief lage uitvoeringskosten, maar daarnaast relatief hoge overige lasten. Belangrijke vragen daarbij zijn: voeren deze gemeenten een andere (minder doelmatig) uitvoeringsbeleid dan die van groep 1 en leidt dat dan tot hogere overige lasten?

Uit de beschikbare gegevens (op basis van benchmarks, MAU-rapportage, expertmeeting, individuele benaderingen) is het beeld deze gemeenten als groep niet een minder doelmatig beleid voeren dan de gemeenten van groep 1 (en groep 2). De bij groep I gevonden kenmerken van de uitvoeringspraktijk vinden we ook bij deze gemeenten terug.

Deze groep gemeenten besteedt een groot deel van hun algemene middelen aan niet-uitvoeringslasten. Daarbij gaat het om middelen die voor dezelfde doeleinden worden ingezet als waarvoor gemeenten specifieke uitkeringen ontvangen: uitkeringslasten voor inkomensondersteuning en werktoeleiding en in mindere mate ook voor de WSW (overrealisatie WSW-plaatsen). Deze uitkeringslasten kunnen tussen individuele gemeenten en tussen de jaren sterk verschillen, afhankelijk van de in dat jaar van kracht zijnde programma's, het omgaan met toevoegingen en onttrekkingen aan fondsen (reserves) en de verhouding tussen de lasten en baten uit specifieke uitkeringen.

Daarbij gaat het bij verschillende onderzoeksgemeenten (verspreid over het land) om bedragen ter hoogte van 50% á 75% van de ijkpuntsscore voor Overig werk en inkomen van het gemeentefonds, die in principe voor uitvoeringskosten is bedoeld. Onder deze gemeenten zijn er die in aanmerking komen voor een Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU).¹¹

4.2.3 Achtergronden verschillen uitvoeringslasten

Hoewel minder dan bij de uitkeringslasten ten laste van de algemene middelen, zien we ook bij de uitvoeringslasten verschillen tussen gemeenten.

Aan gemeenten is (zowel individueel als tijdens de expertmeeting) gevraagd naar de achtergronden hiervan. Daarbij zijn de volgende achtergronden genoemd:

- niet alleen uitbestede, maar ook 'eigen' uitvoeringscapaciteit voor reïntegratie en participatie wordt ten laste gebracht van het Participatiebudget;¹²

11. Deze MAU is onderdeel van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de WWB. Zonder de MAU zouden de uitgaven ten laste van de algemene middelen bij deze gemeenten nog hoger zijn geweest, waarbij moet worden bedacht dat deze regeling niet structureel is, maar voor drie jaar wordt toegekend en pas nadat er al enige jaren sprake is van een substantieel tekort.

12. Tijdens het onderzoek is gebleken dat niet alle gemeenten bekend waren met deze mogelijkheid.

- de samenstelling van het klantenbestand: veel/weinig mutaties; veel/weinig ouderen/'zittend' bestand;
- het al dan niet samenwerken.

Er is geen duidelijk effect gevonden van de kenmerken van de regionale arbeidsmarkt op de uitvoeringslasten.

In het onderstaande gaan we nader in op de achtergronden van verschillen in lastenniveaus tussen gemeenten.

niet alleen uitbestede, maar ook 'eigen' uitvoeringscapaciteit wordt ten laste gebracht van het Participatiebudget

Uitgaven in het kader van uitbestede werkzaamheden ten behoeve van re-integratie kunnen ten laste worden gebracht van het Participatiebudget (i.c. de specifieke uitkering voor werk). Bij een aantal gemeenten is er sprake van 'inbesteden'. De diensten worden ingekocht bij een eigen uitvoeringsorganisatie, waardoor ze eveneens ten laste van de specifieke uitkering kunnen worden gebracht.

de samenstelling van het klantenbestand: veel/weinig mutaties; veel/weinig ouderen/'zittend' bestand

Door respondenten is aangegeven dat de hoogte van de uitvoeringslasten samenhangt met de samenstelling van het klantenbestand: veel ouderen / zittend bestand betekent lagere uitvoeringskosten, want voor deze groep wordt minder moeite gedaan. Uit de Benchmark WWB 2010 blijkt een relatie tussen uitkeringsduur klanten en hoogte van uitvoeringskosten: de uitvoeringskosten zijn lager wanneer sprake is van een hoog percentage klanten met uitkering > 5 jaar.

het al dan niet samenwerken

Aangegeven is dat samenwerken (in een gemeenschappelijke sociale dienst) leidt tot kostenbesparingen, vooral bij de kleinere gemeenten.

Om dit na te gaan zijn de steekproefgemeenten met minder dan 50.000 inwoners ingedeeld naar gemeenten met en zonder een samenwerkingsverband.

Vergelijking van de uitvoeringskosten van deze twee groepen levert als beeld op de gemeenten met een samenwerkingsverband gemiddeld genomen 600 euro per bijstandsontvanger minder uitgeven dan gemeenten zonder een samenwerkingsverband. Daarbij waren de gemeenten met een samenwerkingsverband gemiddeld genomen iets kleiner dan die met een samenwerkingsverband.

4.3 Clusteronderdelen Minimabeleid

4.3.1 Overzichtstabel onderdelen

In tabel 7 staat een overzicht van de ijkpuntscore en een specificatie van de netto lasten voor het subcluster minimabeleid voor verschillende groepen steekproefgemeenten. Daarbij zijn de totale netto lasten aan het clusteronderdeel Minimabeleid uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- bijzondere bijstand;
- categoriale bijzondere bijstand;
- schuldhulpverlening;
- kwijtschelding;
- overig minimabeleid.

Tabel 7. Taakgebied Minimabeleid: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het cluster (excl. G4). Begrotingen 2010. Bedragen in euro's per inwoner en per huishouden met een laag inkomen.

<i>gemeentegroepen</i>	(1) <i>ijkpunt score mmb</i>	(2) <i>uitkeringen bijzondere bijstand</i>	(3) <i>uitkeringen categorale bijzondere bijstand</i>	(4) <i>schuld hulp verlening</i>	(5) <i>kwijtschelding</i>	(6) <i>overig minima beleid</i>	(7) <i>totaal minima beleid</i>
<i>in euro's per inwoner</i>							
<i>0-20.000 inwoners</i>	10	7	3	3	6	2	21
<i>20-50.000 inwoners</i>	10	9	4	6	5	2	26
<i>50-100.000 inwoners</i>	18	11	5	7	10	3	35
<i>>100.000 inwoners</i>	21	26	3	13	8	1	51
<i>zeer weinig lage inkomens</i>	7	9	1	3	3	1	18
<i>weinig lage inkomens</i>	9	9	2	6	5	4	26
<i>veel lage inkomens</i>	14	10	4	8	8	2	32
<i>zeer veel lage inkomens</i>	24	24	4	12	10	2	52
<i>in euro's per huishouden met een laag inkomen</i>							
<i>0-20.000 inwoners</i>	84	58	25	24	47	19	173
<i>20-50.000 inwoners</i>	85	76	30	51	41	18	215
<i>50-100.000 inwoners</i>	127	77	32	48	70	19	246
<i>>100.000 inwoners</i>	137	170	19	87	55	7	338
<i>zeer weinig lage inkomens</i>	74	107	12	35	36	12	203
<i>weinig lage inkomens</i>	74	79	19	52	39	31	221
<i>veel lage inkomens</i>	107	77	31	56	59	14	238
<i>zeer veel lage inkomens</i>	143	144	26	75	61	11	317

bevindingen naar aanleiding van de tabel

- de totale netto lasten voor minimabeleid lopen tussen de verschillende groepen steekproefgemeenten uiteen van circa 20 euro per inwoner tot ruim 50 euro per inwoner. Daartegenover staat de algemene uitkering van het gemeentefonds voor dit subcluster die tussen de verschillende gemeentegroepen uiteenloopt van 7 euro per inwoner tot 24 euro per inwoner;
- in het huidige ijkpunt worden de kosten voor kwijtschelding niet gehonoreerd. Worden die niet meegeteld, dan lopende de totale feitelijke netto lasten tussen de gemeentegroepen uiteen van circa 15 euro per inwoner tot ruim 40 euro per inwoner (kolom 7 minus kolom 5);
- al eerder (in hoofdstuk 3) is aangegeven dat de uitgaven voor minimabeleid in de afgelopen jaren licht zijn gestegen. In 2002 waren de lasten volgens de Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid als volgt:
 - bijzondere bijstand: 13 euro per inwoner;
 - categorale bijstand: 2 euro per inwoner;
 - kwijtschelding: 11 euro per inwoner;
 - schuldhelpverlening: 6 euro per inwoner;
 - overig minimabeleid (maatschappelijke participatie en dergelijke): 5 euro per inwoner.

In totaal zijn de uitgaven ten opzichte van 2002 met 3 euro per inwoner gestegen: een toename zien we vooral bij de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening en een daling bij de kwijtschelding en het overige minimabeleid (in 2002 betreft dit vooral stadspassen en dergelijke);

- het verschil met de ijkpuntscore is dus vooral ontstaan doordat de uitgavenontwikkeling bij gemeenten niet gelijk opgelopen is met de sterk verlaagde uitkeringen van het gemeentefonds in de afgelopen jaren (zie hoofdstuk 3);
- bij bijzondere bijstand en schuldhulpverlening zien we een relatie met het aandeel lage inkomens binnen de bevolking: de uitgaven per inwoner nemen toe naarmate dit aandeel groter is. Daarbij zien we ook dat de uitgaven per huishouden met een laag inkomen het grootst zijn in de groep gemeenten met zeer veel lage inkomens (cq. bijstandsontvangers).

De kosten van kwijtschelding worden in het gemeentefonds niet gehonoreerd in het ijkpunt minimabeleid. Sommige gemeenten dekken deze kosten met de heffingen waarop de kwijtschelding betrekking heeft (rioolheffing of reinigingsheffing).

In het onderstaande gaan we nader op de onderdelen bijzondere bijstand en schuldhulpverlening in.

4.3.2 Bijzondere bijstand

De uitgaven voor bijzondere bijstand (inclusief categoriale bijstand) liggen met een gemiddelde van 20 euro per inwoner al boven de totale ijkpuntscore voor het subcluster minimabeleid.

Dit geldt voor alle groepen van gemeenten, zowel die met veel als met weinig lage inkomens.

Tussen individuele gemeenten zijn er wel grote verschillen, uiteenlopend van minder dan 100 euro per huishouden met een laag inkomen tot 190 euro per huishouden met een laag inkomen.

Deze verschillen zien we zowel binnen groepen gemeenten met veel als met weinig lage inkomens.

geen verklaring

De volgende factoren zijn niet als verklaring voor verschillen gevonden:

- de mate waarin er sprake is van categoriale uitkeringen: er zijn gemeenten met relatief lage kosten en met een groot aandeel categoriale verstrekkingen;
- de samenstelling van de uitkeringen naar bestedingsrichtingen (directe levensbehoeften, wonen, opvang, zorg, medisch): deze differentieert niet naar de mate waarin gemeenten veel dan wel weinig aan bijzondere bijstand uitgeven (op basis van gegevens Kernkaart 2007¹³).

verklaring

De volgende factoren zijn als verklaring voor lastenverschillen gevonden

1. definitie van bestaansminimum

Een belangrijk verschil hangt samen met de normen voor bestaansminimum (percentage van het wettelijk minimumloon).

Gemeenten hanteren verschillende definities voor bestaansminimum en de mate (het percentage) waarin dit door middel van bijzondere bijstand wordt aangevuld. Dit heeft twee effecten:

- naarmate de norm minder stringent is komen meer personen/huishoudens in aanmerking voor bijzondere bijstand;

13. Voor recentere jaren waren geen gegevens beschikbaar.

- naarmate de norm minder stringent is en een hogere norm wordt gehanteerd moet per bijstandsontvanger ook meer worden uitgekeerd.

Bij het hanteren van stringente normen komen dus minder mensen/huishoudens voor een uitkering in aanmerking en zijn voor degenen die wel in aanmerking komen de uit te keren bedragen lager.

2. actief en passief beleid: verschillen in bereik

Actief beleid ten aanzien van niet-gebruik resulteert vaak in meer aanvragen, waardoor de lasten stijgen. In het kader van terugdringen niet-gebruik werken gemeenten vaak samen met maatschappelijke organisatie (zoals woningcorporaties). Meer samenwerking zorgt in die zin ook voor hogere lasten, want meer aanvragen.

Een actiever beleid ten aanzien van niet-gebruik zien we vooral in (grotere) gemeenten met relatief veel huishoudens met een laag inkomen. Dit gaat overigens niet samen met een hogere uitkering per bijstandsontvanger (op basis van gegevens Kernkaart 2007). De hoge uitgaven per huishouden met een laag inkomen in tabel bij gemeenten met zeer veel lage inkomens hangen op basis van deze inzichten dan ook vooral met een groter (actiever) bereik samen en niet of minder met het hanteren van ruimhartiger normen.

4.3.3 Schuldhelpverlening

Zoals aangegeven zijn de uitgaven voor schuldhulpverlening ten laste van de algemene middelen in de afgelopen jaren gestegen van 6 naar 9 euro per inwoner. De feitelijke lasten liggen hoger omdat tot en met 2011 een deel van de uitgaven uit een tijdelijke specifieke uitkering kan worden gedekt.

Ook bij schuldhulpverlening zien we substantiële verschillen tussen gemeenten (van ongeveer 30 euro per huishouden met een laag inkomen tot meer dan 100 euro per huishouden met een laag inkomen).

De volgende factoren zijn van belang voor deze lastenverschillen:

- gemeenten verschillen onderling in de gehanteerde normen voor schuldhulpverlening (100-120% van het wettelijk minimumloon);
- gemeenten verschillen in de mate waarin schuldhulpverlening wordt verleend aan niet-bijstandsontvangers;
- gemeenten verschillen in de mate waarin zij schuldhulpverlening uit het Participatiebudget financieren. Wanneer schuldhulpverlening onderdeel uitmaakt van een re-integratietraject, dan is het participatiebudget hier ook voor bedoeld;
- verschillen in actief beleid/preventie/voorlichting/budgetcursussen;
- de mate waarin wordt samengewerkt met woningcorporaties, bijvoorbeeld het al bij een beperkte huurachterstand aanbieden van hulpverlening.

Benadrukt moet worden dat in het bovenstaande alleen is gekeken naar (verschillen in de) de kosten van schuldhulpverlening en niet naar mogelijke verschillen in (maatschappelijke) baten die met verschillen in kosten kunnen samenhangen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat er sprake is van een bepaald maatschappelijk rendement van schuldhulpverlening.¹⁴

14. Zie: Cebeon, *Quickscan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening*, Amsterdam, 4 november 2009 en Regioplan/Hogeschool Utrecht, *Schuldhulpverlening loont. Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*, Amsterdam, juli 2011.

5 Bevindingen

5.1 Overig werk en inkomen

volume: toegenomen uitkeringslasten uit algemene middelen

De middelen uit het cluster Overig Werk en Inkomen zijn vooral bedoeld voor uitvoeringslasten en daarnaast voor een beperkt deel voor overige lasten (met name WSW). Het ijkpunt is destijds (gegevens 2002) afgestemd op de situatie dat meer dan 90% van de totale netto lasten van dit subcluster betrekking had op uitvoeringskosten en de rest op overige lasten (vooral tekorten op de WSW). Op dat moment werden de specifieke middelen voor de uitkeringen grotendeels (75%) op declaratiebasis aan gemeenten verstrekt, zodat er maar in beperkte mate een relatie was met de algemene middelen. Nadien zijn de specifieke uitkeringen voor de bekostiging van de uitkeringslasten voor werk en inkomen vormgegeven.

Op dit moment zien we dat een groot deel van de gemeenten hun algemene middelen inmiddels in grotere mate besteden aan niet-uitvoeringslasten. Daarbij gaat het om middelen die voor dezelfde doeleinden worden ingezet als waarvoor gemeenten specifieke uitkeringen ontvangen: uitkeringslasten voor inkomensondersteuning en werktoeleiding en in mindere mate ook voor de WSW (overrealisatie WSW-plaatsen). Deze uitkeringslasten kunnen tussen individuele gemeenten en tussen de jaren sterk verschillen, afhankelijk van de in dat jaar van kracht zijnde programma's, het omgaan met toevoegingen en onttrekkingen aan fondsen (reserves) en de verhouding tussen de lasten en inkomsten uit specifieke uitkeringen.

algemene uitkering gemeentefonds onderdeel van totale keten Overig werk en inkomen

De vanuit het subcluster Overig Werk en Inkomen van het gemeentefonds aan gemeenten toegedeelde middelen zijn vooral bedoeld voor uitvoeringslasten en dan in het bijzonder met betrekking tot het inkomensdeel.

Voor de bekostiging van de uitkeringslasten en de uitbestede werkzaamheden in het kader van werktoeleiding zijn de specifieke uitkeringen voor werk en inkomen beschikbaar:

- de specifieke uitkering voor inkomen is in principe bedoeld voor uitkeringslasten;
- de specifieke uitkering voor werk is bedoeld voor werktoeleiding. Met deze specifieke uitkering kunnen ook de uitvoeringskosten in dit verband worden betaald, voor zover het gaat om 'uitbesteed werk'. Eigen uitvoeringskosten van gemeenten mogen in het geval van inbesteding ook ten laste van de specifieke uitkering werk worden gebracht.¹⁵ Niet bestede uitgaven mogen gemeenten onder voorwaarden doorschuiven naar een volgend jaar (met ingang van 2010 mogen gemeenten 25% van de ontvangen specifieke uitkering meenemen naar het volgende jaar);
- de specifieke uitkering voor de WSW.

Van de totale bruto uitgaven van gemeenten met betrekking tot de 'keten' Overig Werk en Inkomen (circa 7,1 miljard euro excl. G4) wordt gemiddeld ongeveer 14% (1 miljard euro) uit het gemeentefonds gefinancierd. Voor individuele gemeenten kunnen de omvang van de uitkering (per inwoner) en de relatieve aandelen vanuit de verschillende financieringsbronnen sterk variëren, vooral als gevolg van verschillen in de samenstelling van de bijstandsccliënten en (conjunctuurgebonden) uiteenlopende kenmerken van de arbeidsmarkt.

15. Volgens informatie van het ministerie van SZW.

verdeling en omvang: rekening houden met niet-uitvoeringskosten?

De mate waarin gemeenten naast uitvoeringslasten ook overige, niet-uitvoeringslasten uit de algemene middelen bekostigen, wisselt sterk. Er zijn onderzoeksgemeenten die naast uitvoeringslasten ook aanzienlijke bedragen voor niet-uitvoeringslasten uit de algemene middelen bekostigen. Daarbij gaat het bij verschillende onderzoeksgemeenten (verspreid over het land) om bedragen ter hoogte van 50% á 75% van de ijkpuntscore voor Overig werk en inkomen van het gemeentefonds, die in principe voor uitvoeringskosten is bedoeld. Onder deze gemeenten zijn er die in aanmerking komen voor een Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU).¹⁶

Daarnaast zijn er ook verschillende onderzoeksgemeenten die weinig of helemaal geen niet-uitvoeringslasten uit de algemene middelen bekostigen of per saldo overhouden aan de specifieke uitkeringen.

Er is in het onderzoek niet gebleken dat gemeenten met hoge niet-uitvoeringslasten die uit de algemene middelen worden gedekt, een minder doelmatig of actief beleid voeren dan gemeenten die weinig of geen niet-uitvoeringskosten ten laste van de algemene middelen brengen. Bij gemeenten met een meerjarig tekort op de specifieke uitkering voor het inkomensdeel is geen sprake van een minder doelmatig eigen beleid blijkens de onderzoeken¹⁷ die in het kader van een MAU-aanvraag zijn verricht.

Bovenstaande bevindingen zijn zowel voor de wijze van verdelen als voor het volume van het gemeentefonds relevant.

volume

Indien de overige, niet-uitvoeringslasten blijvend uit het gemeentefonds moeten worden gedekt is er, gezien de hogere uitgaven, aanleiding voor een aanpassing van het volume van het ijkpunt voor dit soort gemeenten. Tot nu toe is niet gebleken dat gemeenten met dit soort (omvangrijke) overige uitgaven een minder actief of doelmatig beleid voeren dan gemeenten met weinig of geen overige uitgaven ten laste van de algemene middelen. Ter bepaling van de aanpassing van het ijkpunt zou moeten worden onderzocht om welke structurele bedragen het gaat in aanvulling op de bekostiging uit de specifieke uitkering (inclusief de incidentele en meerjarige aanvullende uitkeringen).

verdeling

Gegeven de bevinding dat het gaat om substantiële bedragen (die gedurende meer jaren en voor verschillende gemeenten relevant zijn) en om lasten met een exogene achtergrond (er kan geen relatie worden gelegd met het eigen beleid van gemeenten), is er aanleiding om er bij de verdeling van het gemeentefonds rekening mee te houden. Gegeven de situatie dat het bij de exogene achtergrond gaat om de uitwerking van een specifieke uitkering die niet kostengeoriënteerd is vormgegeven, is het de vraag of een aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds in deze situatie als wenselijk wordt beschouwd. Als dat het geval is dient te worden onderzocht of de aanpassing daadwerkelijk mogelijk is en hoe deze kan worden vormgegeven.

verdeling en uitvoeringskosten

Voor een eventuele aanpassing van de verdeling zijn de volgende aanknopingspunten gevonden:

- de samenstelling van het klantenbestand (veel/weinig mutaties; veel/weinig ouderen/'zittend' bestand). Uit de Benchmark WWB 2010 blijkt een relatie tussen de uitkeringsduur van klanten en de hoogte van de uitvoeringskosten: de uitvoeringskosten zijn lager wanneer sprake is van een hoog percentage klanten dat langer dan 5 jaar een uitkering ontvangt;

16. Deze MAU is onderdeel van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de WWB. Zonder de MAU zouden de uitgaven ten laste van de algemene middelen bij deze gemeenten nog hoger zijn geweest, waarbij moet worden bedacht dat deze regeling niet structureel is, maar voor drie jaar wordt toegekend en pas nadat er al enige jaren sprake is van een substantieel tekort.

17. Van de Toetsingscommissie WWB, gebruik makend van de adviezen van de inspectie voor Werk en Inkomen.

- gemeenten met (zeer) weinig bijstandsontvangers geven gemiddeld duidelijk minder uit dan de ijkpunt-score. Dit wijst op een te sterk aandeel van de vaste componenten binnen de verdeling. Dat gemeenten negatieve schaaleardeffecten op grond van hun kleine omvang kunnen vermijden door samenwerking, blijkt uit de vergelijking van de uitvoeringskosten van gemeenten die wel en niet samenwerken. Dit duidt op de mogelijkheid van een grotere doelmatigheid bij gemeenten met (zeer) weinig bijstandsontvangers die op dit moment nog niet samenwerken.

5.2 Minimabeleid

andere ontwikkeling uitgaven en inkomsten in afgelopen jaren

De totale netto lasten aan het clusteronderdeel Minimabeleid hebben betrekking op:

- bijzondere bijstand;
- categoriale bijzondere bijstand;
- schuldhulpverlening;
- kwijtschelding;
- overig minimabeleid.

In totaal geven de steekproefgemeenten 40 euro per inwoner uit. Daartegenover staat de algemene uitkering van het gemeentefonds voor dit subcluster ter hoogte van 17 euro per inwoner. In het huidige ijkpunt worden de kosten voor kwijtschelding niet gehonoreerd. Worden die niet meegeteld in de feitelijke lasten dan gaat het om 32 euro per inwoner.

De uitgaven voor minimabeleid zijn in de afgelopen jaren licht gestegen. Het verschil met de ijkpunt-score is vooral ontstaan doordat de uitgavenontwikkeling bij gemeenten niet gelijk is opgelopen is met de sterk verlaagde uitkeringen van het gemeentefonds in de afgelopen jaren.

bijzondere bijstandsverlening

De uitgaven voor bijzondere bijstand (inclusief categoriale bijstand) liggen met een gemiddelde van 20 euro per inwoner al boven de totale ijkpunt-score voor het subcluster minimabeleid. Dit geldt voor alle groepen van gemeenten, zowel die met veel als met weinig lage inkomens.

Tussen individuele gemeenten zijn er wel grote verschillen, uiteenlopend van minder dan 100 euro per huishouden met een laag inkomen tot 190 euro per huishouden met een laag inkomen. Deze verschillen zien we zowel binnen groepen gemeenten met veel als met weinig huishoudens met lage inkomens.

De volgende factoren zijn als verklaring voor lastenverschillen gevonden:

- een belangrijk verschil hangt samen met de normen voor bestaansminimum (percentage van het wettelijk minimumloon). Gemeenten hanteren verschillende definities voor bestaansminimum en de mate (het percentage) waarin dit door middel van bijzondere bijstand wordt aangevuld. Dit heeft twee effecten:
 - naarmate de norm minder stringent is komen meer personen/huishoudens in aanmerking voor bijzondere bijstand;
 - naarmate de norm minder stringent is en een hogere norm wordt gehanteerd moet per bijstandsontvanger ook meer worden uitgekeerd;
- actief beleid ten aanzien van niet-gebruik resulteert vaak in meer aanvragen, waardoor de lasten stijgen. In het kader van terugdringen niet-gebruik werken gemeenten vaak samen met maatschappelijke organi-

satie (zoals woningcorporaties). Meer samenwerking zorgt in die zin ook voor hogere lasten, want meer aanvragen.

Een actiever beleid ten aanzien van niet-gebruik zien we vooral in (grotere) gemeenten met relatief veel huishoudens met een laag inkomen. Dit gaat overigens niet samen met een hogere uitkering per bijstandsonvanger (op basis van gegevens Kernkaart 2007). De hoge uitgaven per huishouden met een laag inkomen in gemeenten met zeer veel lage inkomens, hangen op basis van deze inzichten dan ook vooral samen met een groter (actiever) bereik en niet of minder met het hanteren van ruimhartiger normen.

schuldhulpverlening

Ook bij schuldhulpverlening zien we substantiële verschillen tussen gemeenten (van ongeveer 30 euro per huishouden met een laag inkomen tot meer dan 100 euro per huishouden met een laag inkomen).

De volgende factoren zijn van belang voor deze lastenverschillen:

- gemeenten verschillen onderling in de gehanteerde normen voor schuldhulpverlening (100-120% van het wettelijk minimumloon);
- gemeenten verschillen in de mate waarin schuldhulpverlening wordt verleend aan niet-bijstandsonvangers;
- gemeenten verschillen in de mate waarin zij schuldhulpverlening uit het Participatiebudget financieren. Wanneer schuldhulpverlening onderdeel uitmaakt van een re-integratietraject, dan is het participatiebudget hier ook voor bedoeld;
- verschillen in actief beleid, preventie, voorlichting, budgetcursussen;
- de mate waarin wordt samengewerkt met woningcorporaties, bijvoorbeeld het al bij een beperkte huurachterstand aanbieden van hulpverlening.

Opgemerkt wordt dat gemeenten in de periode 2009-2011 specifieke middelen ter beschikking krijgen om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten (integraal werken, beperken wachtlijsten). Het is hierbij de vraag of de kosten die samenhangen met deze extra gemeentelijke inspanningen na 2011 verdwijnen wanneer de tijdelijke specifieke uitkering is afgelopen.

Benadrukt moet worden dat in het bovenstaande alleen is gekeken naar (verschillen in de) de kosten van schuldhulpverlening en niet naar mogelijke verschillen in (maatschappelijke) baten die met verschillen in kosten kunnen samenhangen.

verdeling

De lasten voor bijzondere bijstand en schuldhulpverlening zien we zowel oplopen in relatie tot het aandeel lage inkomens binnen de bevolking als met het relatieve aantal bijstandsonvangers.