

# Schaalniveau en doelmatigheid in de uitvoering van de sociale zekerheid

Eindnotitie

Onderzoek in opdracht van UWV

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Den Haag, 18 januari 2010

Eindnotitie Schaalniveau en doelmatigheid in de uitvoering van de sociale  
zekerheid

Leo Aarts, Nynke de Groot, Rafiq Friperson

**Ape** rapport nr. 15-719

© 2010 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: [www.ape.nl](http://www.ape.nl)

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van  
druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toe-  
stemming.

# Inhoud

1	INLEIDING	5
2	HET WWB-MODEL	6
	2.1 Inleiding	6
	2.2 WWB bekostiging	6
	2.3 Bestuursakkoord	7
3	OVER SCHAAL EN EFFECTIVITEIT	8
	3.1 Inleiding	8
	3.2 Beïnvloedbaarheid	8
	3.3 Link met het arbeidsmarktbeleid	10
	3.4 Regionale arbeidsbemiddeling in het buitenland	10
	3.5 Synergieën	11
	3.6 Conclusie	12
4	SCHAAL EN UITVOERINGSKOSTEN	13
	4.1 Inleiding	13
	4.2 De kosten van centraal uitgevoerde regelingen	13
	4.3 De kosten van decentrale uitvoering van de WWB	14
	4.4 Andere aanwijzingen voor schaalvoordelen	15
	4.5 Conclusie: Schaalvoordelen in de uitvoering	16
5	CASUS WAJONG NAAR DE GEMEENTEN	17
	5.1 Inleiding	17
	5.2 Vergelijkbaarheid doelmatigheidswinst WWB en Wajong	17
	5.3 Effect op de grote geldstroom	19
	5.3.1 Berekening van het verwachte effect	19
	5.3.2 Enige kanttekeningen	22
	5.4 Effect op de kleine geldstroom	23
	5.4.1 Berekening van het verwachte effect	24
	5.4.2 Enige kanttekeningen	27
	5.5 Overige maatschappelijke effecten	28
	5.6 Conclusie	31
6	TEN SLOTTE	33



# 1 INLEIDING

De kernvraag in deze notitie betreft de samenhang tussen doelmatigheid en effectiviteit enerzijds en schaal in de uitvoering anderzijds.

De directe aanleiding is het voorstel van de VVD om de Wajong over te hevelen naar gemeenten en te bundelen met WWB en WSW en de uitvoering over te dragen aan gemeenten. Eerder heeft de PvdA een soortgelijk plan opgesteld.

Het CPB heeft het VVD-voorstel doorgerekend en verwacht dat daardoor een doelmatigheidswinst van € 400 mln. kan worden gerealiseerd. In die winst zit ook het effect verwerkt van de door de VVD voorgestelde verlaging van de Wajong uitkeringen tot bijstandsniveau.

Een flink deel van de winst is het gevolg van de toepassing van het WWB-model in de bekostiging en de verantwoording.

In de jaren na de invoering van de WWB is het aantal bijstandsuitkeringen flink gedaald. Volgens het CPB is een groot deel van die daling het gevolg van de financiële prikkels en de ruimere beleidsverantwoordelijkheden van de gemeenten. Daardoor is de uitvoering effectiever geworden. Volgens het CPB is daardoor het aantal uitkeringen met 9% gedaald.

Deze notitie gaat dieper in op de bron van de effectiviteitswinst die in de WWB is gerealiseerd en de lessen die daaruit voor uitvoering van andere sociale zekerheidsregelingen zijn te trekken. Naast de potentiële voordelen van een decentrale uitvoeringsstructuur in termen van effectiviteit zijn er mogelijk ook nadelen, bijvoorbeeld omdat decentrale uitvoerders, zoals gemeenten, het schaalvoordeel van een landelijke organisatie missen. Deze notitie bekijkt de totale budgettaire effecten van decentralisatie van besparingen door effectiviteitswinst enerzijds en hogere uitvoeringskosten anderzijds.

De opbouw van de notitie is als volgt. We beginnen in paragraaf 2 met een beknopte beschrijving de bekostiging en verantwoording in het WWB-model. Dat is het model waaraan het CPB en ook de politieke plannenmakers refereren. In paragraaf 3 schetsen we een theoretisch kader voor het verband tussen schaal en effectiviteit. In paragraaf 4 komt de relatie tussen schaal en uitvoeringskosten aan de orde. Paragraaf 5 gaat over de gevolgen voor de uitkeringslast en voor de uitvoeringskosten van de overheveling van de Wajong naar gemeenten. Paragraaf 6 sluit af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

## **2 HET WWB-MODEL**

### **2.1 Inleiding**

De politieke voorstellen om de Wajong over te hevelen van het centraal gestuurde UWV naar het decentrale niveau van de gemeenten zijn onder meer gebaseerd op de verwachting dat de effectiviteit van de uitvoering groter wordt als de bekostiging en de verantwoording van de Wajong op dezelfde manier worden geregeld als bij de WWB. Deze verwachtingen worden bevestigd door het CPB. Ook de rijksrekenmeesters denken dat er in dat model minder Wajonguitkeringen zullen zijn.

Deze paragraaf geeft een beknopte beschrijving van het WWB-model.

### **2.2 WWB bekostiging**

De uitkeringslasten WWB (de periodieke uitkeringen voor levensonderhoud) worden bekostigd met lumpsum financiering. Gemeenten ontvangen een niet geormerkt budget (het inkomensdeel van het WWB-budget). Het budget is gebaseerd op een zogenoemd objectief verdeelmodel.

Objectief betekent in dit verband dat de verdeelmaatstaven op basis waarvan budget wordt toegewezen:

1. betrouwbaar worden gemeten,
2. niet oneigenlijk door de gemeenten kunnen worden beïnvloed en
3. indicatief voor zijn voor de hoogte van de onvermijdelijke bijstandsuitgaven conform de wet.

Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners krijgen een budget op basis van hun historische aandeel in de uitgaven in t-2 (t = budgetjaar). Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners krijgen een budget dat geheel is gebaseerd op de objectieve verdeelsleutel. De budgetten van middelgrote gemeenten zijn deels historisch deels objectief bepaald, afhankelijk van de precieze bevolkingsomvang.

Bij de bepaling van het feitelijke budgetaandeel van een gemeente in het macrobudget werkt SZW met een bandbreedte tussen het objectief bepaalde aandeel en het historische bepaalde aandeel. Daardoor wijkt het toegekende budgetaandeel nooit meer dan 7,5% af van het historisch

aandeel. Deze zogenoemde ex-ante aftoppingsprocedure moet voorkomen dat gemeenten waar de prestaties achterblijven bij het gemiddelde, dat wil zeggen waar de uitgaven veel hoger liggen dan gemiddeld in vergelijkbare objectieve omstandigheden, met grote tekorten worden geconfronteerd. Het omgekeerde geldt voor goed presterende gemeenten.

Als achteraf een tekort ontstaat (feitelijke uitgaven hoger dan toegekend budget) en de gemeente kan aantonen dat dat niet ligt aan het gevoerde beleid en de inrichting van de uitvoering, dan wordt het tekort gecompenseerd boven een drempel van 10%.

SZW bepaalt de omvang van het macrobudget op basis van volumeramingen van het CPB en eigen ramingen van de prijscomponent.

Voor de financiering van specifieke re-integratie activiteiten ontvangen de gemeenten een afzonderlijk budget (het werkdeel). Dit budget is wel geoormerkt. Een beperkt deel mag worden overgeheveld naar volgende jaren. De rest van een eventueel overschot moet terug naar SZW. De toedeling van het werkbudget is gebaseerd op het aantal bijstandsontvangers en op enkele verdeelmaatstaven die de situatie op de lokale en regionale arbeidsmarkt typeren.

Het macrowerkbudget wordt door SZW vastgesteld.

De apparaatskosten en de kosten voor bijzondere bijstand worden bekostigd via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds via de component Werk en Inkomen in de betreffende verdeelsleutel. In deze component heeft het aantal bijstandsontvangers een zwaar gewicht: hoe minder bijstandsontvangers hoe lager het toegerekend budget voor de apparaatskosten.

### **2.3 Bestuursakkoord**

SZW en de gemeenten hebben in een bestuursakkoord afgesproken dat het macrobudget in een periode van vijf jaar de trend volgt van het door het CPB verwachte aantal WWB-uitkeringen uitgaand van het niveau van doelmatigheid dat de gemeenten eind 2006 hadden bereikt. De gemeenten hebben zich verplicht om zich in te spannen om 10% extra doelmatigheidswinst te realiseren. Voor conjuncturele mee- en tegenvallers geldt een bandbreedte van  $\pm 12.500$  uitkeringen. Het akkoord dateert van 2007 en loopt tot en met eind 2011.

## **3 OVER SCHAAL EN EFFECTIVITEIT**

### **3.1 Inleiding**

Intuïtief is duidelijk dat er bij sociale zekerheidsregelingen een zeker verband bestaat tussen de schaal van de uitvoeringsorganisatie en de effectiviteit van de uitvoering. We spreken in dit verband van een effectieve uitvoering als de betreffende regeling in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever wordt uitgevoerd met minimale uitkeringslasten. Het verband tussen schaal en uitvoeringskosten komt aan de orde in paragraaf 4. Om het overzichtelijk te houden beperken we de bespreking tot drie schaalniveaus: centraal landelijk, regionaal op het niveau van de werkpleinenplus en lokaal gemeentelijk.

Een centraal schaalniveau betekent dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsbeleid en de (financiële) verantwoordelijkheid voor de effectiviteit (uitkeringslast en kwaliteit) bij een centraal gestuurde landelijke organisatie liggen. De AOW is het beste voorbeeld van een regeling die op landelijke schaal door de Sociale Verzekeringsbank wordt uitgevoerd. Bij de uitvoering van de WWB hebben de gemeenten een grote beleids- en financiële verantwoordelijkheid. Daar is de uitvoering decentraal lokaal gestructureerd.

Deze twee voorbeelden maken al direct duidelijk geven dat het ideale schaalniveau, als dat al bestaat, niet voor alle regelingen hetzelfde is.

Welke factoren maken nu dat de ene regeling effectiever kan worden uitgevoerd op centraal landelijk niveau terwijl voor een andere regeling het lokale niveau effectiever is?

Wij menen dat in elk geval de volgende twee factoren relevant zijn voor de keuze van het effectieve schaalniveau:

1. De beïnvloedbaarheid van de schadelast en de uitvoeringskwaliteit door de uitvoerder op de werkvloer,
2. De link met het arbeidsmarktbeleid.

### **3.2 Beïnvloedbaarheid**

De algemene stelling is dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsbeleid en de financiële verantwoordelijkheid voor de effectiviteit synchroon

moeten lopen met de beïnvloedbaarheid van de schadelast en de kwaliteit van de uitvoering.<sup>1</sup> Als de aard van de regeling met zich mee brengt dat de professionele uitvoerders op de werkvloer zelfstandig invloed hebben op de schadelast en de kwaliteit van de uitvoering dan pleit dat voor een decentrale uitvoeringsstructuur met het zwaartepunt van de sturing (beleidsinhoudelijk en financieel) dichtbij de feitelijke uitvoering. Als daarentegen de feitelijke uitvoerders nauwelijks invloed hebben op de uitkeringslast en de uitvoeringskwaliteit dan heeft een decentrale organisatiestructuur weinig meerwaarde, althans niet vanuit bedrijfseconomisch perspectief.

#### *Wat bepaalt de invloed van de uitvoerder?*

Hoe vager de wettelijke omschrijving van de dekking, des te meer moet de uitvoerder in de praktijk vertrouwen op zijn eigen professionele inzichten en des te groter is de eigen invloed van de uitvoerder op de uitkomsten in termen van uitkeringslast en uitvoeringskwaliteit.

We noemen enkele andere factoren die bepalend zijn voor de mate waarin de uitkeringslast door de uitvoerder kan worden beïnvloed:

- Als het risico afhankelijk is van het gedrag van de aanvrager en eventueel van diens werkgever dan heeft de uitvoerder invloed op de uitkeringslast als hij ongewenst gedrag kan sanctioneren.
- Als het risico moeilijk is te objectiveren.
- Als het risico kortdurend is, dus als in verhouding tot het totale aantal uitkeringen veel in- en uitstromers zijn.
- De conjunctuurgevoeligheid van het risico; bij sterk door de conjunctuur bepaalde risico's is de invloed van de uitvoerder op de uitkeringslast relatief klein.
- De afhankelijkheid van een tegenprestatie; als het recht op uitkering afhankelijk is van een tegenprestatie heeft de uitvoerder invloed omdat de tegenprestatie beoordeeld en gesanctioneerd moet worden.
- Als de uitkering afhankelijk is van een inkomens- of vermogenstoets. Zulke afhankelijkheden maken een regeling gevoeliger voor fraude. Daardoor wordt de uitkeringslast afhankelijk van de inspanningen van de uitvoerder bij de toetsing en bij de opsporing en sanctionering van fraude.
- De uitkeringshoogte. Een hoge uitkering heeft veel aantrekkingskracht en lokt aanvragen uit. Er is inspanning van de uitvoerder nodig om het kaf van het koren te scheiden. Een laag uitkeringsniveau werkt daarentegen selectief, alleen mensen die het echt nodig hebben komen erop af. De uitvoerder heeft in dat geval feitelijk minder invloed op de toelating.

---

<sup>1</sup> Zie L. Aarts en Ph. De Jong (red.), 'Op zoek naar nieuwe collectiviteiten', Elsevier bedrijfsinformatie, 1999.

Beoordeeld aan deze criteria is duidelijk dat de uitkeringslast onder de bijvoorbeeld de Kinderbijslagwet en de AOW weinig beïnvloedbaar is, want de rechten zijn concreet en helder, de risico's zijn niet gedragsafhankelijk, objectief meetbaar, duurzaam, niet afhankelijk van een tegenprestatie en er is geen vermogenstoets en een beperkte inkomenstoets. Voor het WWB-risico geldt op de meeste criteria het omgekeerde. Daar is de invloed van de uitvoerder op de uitkeringslast en de uitvoeringskwaliteit juist betrekkelijk groot. Dat is in overeenstemming met de huidige, centraal landelijke uitvoering van de AKW en de AOW. En ook de decentraal lokale uitvoering van de WWB lijkt in dit opzicht op het juiste niveau belegd.

### **3.3 Link met het arbeidsmarktbeleid**

Als de regeling een sterke link heeft met de arbeidsmarkt en de uitkeringslast is sterk afhankelijk van de kans dat er match komt tussen de uitkeringsgerechtigde en een vacature bij een werkgever, dan ligt een decentraal regionale uitvoering voor de hand. In de wetenschap en ook in kringen dichterbij de praktijk zoals de Raad Werk en Inkomen bestaat er consensus op dit vlak.<sup>2</sup> De arbeidsmarkt is regionaal, niet lokaal. Als de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de arbeidsbemiddeling dan komen er minder matches tot stand dan bij regionaal georganiseerde arbeidsbemiddeling, behalve als gemeenten zo groot zijn dat zij zelf een regionale arbeidsmarkt vormen. Verreweg de meeste zijn niet groot genoeg om de hele regionale arbeidsmarkt te overzien. Bovendien zijn ze met elkaar in concurrentie door de financiële prikkels in de bekostiging van de WWB. Als gemeenten vacatures over hebben, dan bewaren ze die mogelijk liever voor eigen werklozen dan ze te delen met gemeenten in de regio (Koning en de Vetten).

### **3.4 Regionale arbeidsbemiddeling in het buitenland**

In de meeste (West-)Europese landen zijn de werkloosheidsverzekeringen nationaal georganiseerd. Ook de arbeidsbemiddeling is nationaal georganiseerd met een regionaal netwerk van uitvoeringskantoren. Voor de bij-

---

<sup>2</sup> A. de Vetten en P. Koning, 'Gemeenten zonder bemiddeling' in: *ESB*, 21 maart 2008.

A. de Vetten, *Incentives and Regional Coordination in Employment Services*, CPB Memorandum 190, oktober 2007.

*De Regio Centraal, Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*, Raad voor Werk en Inkomen, juni 2006.

stand is vaak de lokale overheid de primair verantwoordelijke<sup>3</sup>. Andere Europese landen hebben net als Nederland de uitvoering van de werkloosheidsverzekering en van de arbeidsbemiddeling samengebracht in een organisatie waarin beide uitvoerders beide participeren. Meestal is er geen fusie zoals van UWV en CWI, maar blijven de oorspronkelijke organisaties bestaan. De nieuwe organisatie helpt werklozen aan werk en werkgevers aan personeel. De organisatie wordt landelijk aangestuurd. De feitelijke uitvoering is in handen van regionale vestigingen. Denemarken vormt een uitzondering. Daar doen de gemeenten de arbeidsbemiddeling.

De schaal van de regionale uitvoeringskantoren varieert. In Denemarken is de omvang van de verantwoordelijke gemeenten gemiddeld 55.000 inwoners. In Finland bedienen de regionale bemiddelingsorganisaties een gebied met gemiddeld 130.000 inwoners, in Duitsland is dat 220.000 en in Frankrijk 640.000. In Nederland is de schaal van de werkpleinen gemiddeld 160.000 inwoners, die van de plusvestigingen is ruim 500.000 inwoners.

### **3.5 Synergieën**

Als de beïnvloedbaarheid door de uitvoerder en de link met de arbeidsmarkt inderdaad bepalend zijn voor de keuze van het meest effectieve schaalniveau, dan kan voor elke regeling afzonderlijk het meest effectieve niveau worden bepaald. Dan kunnen we de AOW uitkomen op het centraal landelijke niveau voor de arbeidsbemiddeling bij werkloosheidsregelingen op het decentraal regionale niveau van de werkpleinenplus en voor de maatschappelijke ondersteuning op het decentraal lokale niveau van de gemeenten.

Deze partiële analyses gaan voorbij aan de synergiewinst die eventueel behaald kan worden door regelingen gebundeld uit te voeren. Die winst zit niet alleen in lagere uitvoeringskosten maar ook in hogere effectiviteit. In de praktijk wordt actief naar deze voordelen gezocht: bijvoorbeeld door gemeenten die de uitvoering van de WMO en de WWB integreren om zo op beide terreinen een betere prestatie te leveren. Een ander voorbeeld is de koppeling van de verstrekking van WWB-uitkeringen aan 65plussers aan de uitvoering van de AOW door de Sociale Verzekeringsbank.

Dit betekent dat het theoretisch meest effectieve schaalniveau voor de uitvoering van een op zichzelf beschouwde regeling niet noodzakelijk hetzelfde is als het meest effectieve niveau rekening houdend met de positieve synergie-effecten van gebundelde uitvoering.

---

<sup>3</sup> Deze paragraaf is ontleend aan de *peer reviews* die buitenlandse experts hebben gepresenteerd over de Nederlandse WWB op een internationaal symposium in juni 2007.

### **3.6 Conclusie**

Het verband tussen effectiviteit en schaalniveau varieert per regeling en is afhankelijk van de mate waarin het betreffende risico (lees: de uitkeringslast) door de uitvoerders kan worden beïnvloed en van de link met de arbeidsmarkt. Het meest effectieve schaalniveau voor regelingen die niet beïnvloedbaar zijn is landelijk. De beïnvloedbaarheid is afhankelijk van onder meer de objectiveerbaarheid van het risico, de conjunctuurgevoeligheid, de afhankelijkheid van een tegenprestatie, de toepassing van een inkomens- of vermogenstoets en de uitkeringshoogte.

Het meest effectieve schaalniveau voor regelingen zonder link met de arbeidsmarkt die sterk beïnvloedbaar zijn is het decentrale lokale niveau. Het meest effectieve schaalniveau voor risico's met een sterke relatie tot de arbeidsmarkt is het decentrale regionale niveau.

## **4 SCHAAL EN UITVOERINGSKOSTEN**

### **4.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar de samenhang tussen de schaal van de uitvoering en de effectiviteit. In dit hoofdstuk bekijken we de samenhang tussen de hoogte van de uitvoeringskosten en de schaal van de uitvoering. De hypothese is dat de uitvoeringskosten per eenheid afnemen bij een hogere schaal. Bij verhoging van de schaal treden er schaalvoordelen op, zoals het efficiënter inzetten van de capaciteit van het personeel en het verspreiden van bepaalde vaste kosten zoals een informatiesysteem over meer eenheden.

We bekijken eerst de kosten van door UWV centraal uitgevoerde regelingen. Dan geven we een inschatting van de uitvoeringskosten van de decentraal door gemeenten uitgevoerde WWB. Vervolgens presenteren we enkele additionele aanwijzingen voor een negatief verband tussen uitvoeringskosten en schaal van de uitvoering.

### **4.2 De kosten van centraal uitgevoerde regelingen**

De wettelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO, WAZ, WIA, Wajong) en de WW worden centraal door UWV uitgevoerd.

#### *Wajong, WAZ, WAO/WIA*

De totale uitvoeringskosten van de Wajong, WAZ en WAO bedroegen in 2007 € 792 mln., oftewel € 999 per persoon<sup>4</sup>. Dit is inclusief kosten voor toekennen dan wel afwijzen van uitkeringen, continuering van uitkeringen, kosten voor cliëntinformatie en betalingen, re-integratie (niet de trajecten zelf) en kosten voor projecten.

#### *WW*

De uitvoeringskosten van de WW waren in 2007 € 583 mln., dat is € 3.032 per lopende WW-uitkering. Deze uitvoeringskosten betreffen de kosten voor aanvragen, continueringen van uitkeringen, basisdienstverlening WW en re-integratiedienstverlening van de WW. De kosten voor trajecten zijn niet opgenomen in deze kosten.

---

<sup>4</sup> Kroniek van de sociale verzekeringen in 2008, UWV, 2008.

Vergeleken met de arbeidsongeschiktheidsregelingen is de uitvoering van de WW drie keer zo duur. Dat komt vooral omdat het aantal mutaties in de WW veel groter is dan in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.<sup>5</sup>

### **4.3 De kosten van decentrale uitvoering van de WWB**

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, wordt de uitvoering van de WWB door het ministerie van BZK bekostigd via het cluster werk en inkomen in het gemeentefonds. De budgettoerekening in het gemeentefonds is gebaseerd op kostenoriëntatie. Dat betekent dat de omvang van het cluster Werk en Inkomen in het gemeentelijk budget een indicatie geeft van de gemiddelde uitvoeringskosten in gemeenten van vergelijkbare omvang en met een vergelijkbare bijstandpopulatie. Ieder jaar onderzoekt het Ministerie van Binnenlandse Zaken op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen of de kosten behorend bij dit cluster hoger of lager zijn dan de daadwerkelijke uitkering (het ijkpunt). Bij grote afwijkingen wordt een procedure gestart om de gewichten aan te passen. De afgelopen twee jaren bleken de uitgaven van de gemeenten gemiddeld iets hoger te liggen dan het bedrag van het ijkpunt. In het jaar daarvoor lagen de uitgaven net iets lager.<sup>6</sup> Op basis van deze vergelijkingen menen wij dat de uitkering op het cluster Werk en Inkomen een redelijk goed beeld geeft van de uitvoeringskosten WWB van gemeenten.

Het cluster werk en Inkomen in het gemeentefonds heeft betrekking op de totale uitkeringskosten, dus behalve kosten voor het uitkeren ook kosten voor handhaving, trajectregie en zorgregie. Deze uitvoeringskosten bevatten *niet* de kosten voor de daadwerkelijke re-integratietrajecten en evenmin de kosten van de verstrekte zorg. BZK stelt de gemiddelde uitvoeringskosten WWB in 2008 vast op € 3.689 per WWB'er, dat is ruim € 1,1 mrd. Kosten voor bijzondere bijstand, gemeentelijk minimabeleid, werkgelegenheid en andere inkomensvoorzieningen zijn niet opgenomen in dit bedrag.

---

<sup>5</sup> Ter illustratie: Het aantal WW'ers varieert met de stand van de conjunctuur. Dat geldt ook voor het aantal mensen jaarlijks instroomt en voor het aantal dat uitstroomt vanwege werkhervatting of het bereiken van de maximale uitkeringstermijn. De gemiddelde WW-duur bij uitstroom is 10,6 maanden. In de WAO is de gemiddelde duur bij uitstroom met 187 maanden veel langer (bron: UWV, kwantitatieve informatie 1<sup>e</sup> 8 maanden 2008). Daar zijn dus veel minder in- en uitschrijvingen dan bij de WW en vooral daardoor is de uitvoering een stuk goedkoper. Bij de WWB is de gemiddelde duur bij uitstroom ongeveer 50 maanden (schatting op basis van 20 grote gemeenten).

<sup>6</sup> *Vaststelling voor de begroting van het gemeentefonds 2010*, Rijksoverheid (2009). Zie figuur 3.5 op bladzijde 61.

Volgens het CPB bedragen de uitvoeringskosten van de WWB 8% van de uitkeringslast, voor 2008 zou dit neerkomen op ongeveer € 288 mln of € 950 per WWB'er. Dit cijfer is gebaseerd op de sociale nota van 2002 en betreft enkel de uitvoeringskosten van het uitkeren van de uitkering en de bijbehorende controles en administratie.

#### **4.4 Andere aanwijzingen voor schaalvoordelen**

##### *Centralisering PIOFACH politie*

KPMG heeft onlangs berekend dat de politie € 259 mln. kan besparen door de PIOFACH-functies van de 25 regionale korpsen te centraliseren<sup>7</sup>. Deze besparingen worden gerealiseerd door standaardisatie en automatisering van de werkprocessen en het concentreren van de uitvoering waar schaalvoordelen te halen zijn.

##### *Schaalvoordelen in het gemeentefonds*

De budgettoedeling in het gemeentefonds is kostengeoriënteerd, dat wil zeggen dat de bedragen die een gemeente per cluster krijgt toegewezen zijn afgeleid van de gemiddelde uitgaven in vergelijkbare gemeenten. Uit de verdeelsleutel blijkt dat er bij de uitvoeringskosten Werk en Inkomens sprake is van schaalvoordelen. De hoogte van de uitkering op dit cluster wordt onder meer bepaald door het aantal bijstandsontvangers<sup>8</sup>. De gemeenten ontvangen een bedrag per bijstandsontvanger, maar ontvangen ook een bedrag voor het schaalnadeel en het schaalvoordeel dat de gemeente heeft. De verdeelsleutel van het Gemeentefonds gaat ervan uit dat de uitvoeringskosten per WWB'er in de gemeente met de minste bijstandsontvangers 4,2 keer zo hoog zijn als in de gemeente met het hoogste aantal bijstandsontvangers. Gemiddeld zijn de uitvoeringskosten per WWB'er € 3.689.

##### *Wigo4it: één informatiesysteem voor de G4*

Ook de stappen die de G4 hebben gezet in het samenwerkingsverband Wigo4it zijn een indicatie dat besparingen op de uitvoeringskosten mogelijk zijn door het vergroten van de schaal. Het doel van Wigo4it is het gezamenlijk gebruik en beheer van informatiesystemen, Wigo4it is de beheersorganisatie voor de informatievoorziening van de vier sociale diensten en

---

<sup>7</sup> Feasibility Studies naar de PIOFACH taken van de Politie, Deel 1, 2009, KPMG.

<sup>8</sup> Voor een overzicht van de verdeelkenmerken en bijbehorende bedragen, zie hoofdstuk 5.

probeert te werken aan innovaties op dit gebied. De G4 denken hiermee zowel een kostenbesparing als een kwaliteitsverbetering te kunnen realiseren.

#### *Gemeentelijke samenwerkingsverbanden*

Niet alleen de G4 proberen door samenwerking schaalvoordelen te halen, er zijn meerdere gemeenten die samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan. Volgens een verkennende studie van IWI spelen financiële redenen hierbij een belangrijke rol<sup>9</sup>. In de meeste gevallen betreft het dan een reductie van de structurele uitvoeringskosten. Gemeenten gebruiken samen een informatiesysteem, doen de intakes en trajectbegeleiding gezamenlijk of hebben een handhavingsteam. Sommige gemeenten bundelen alle budgetten en uitgaven, andere gemeenten houden dit apart.

### **4.5 Conclusie: Schaalvoordelen in de uitvoering**

In dit hoofdstuk is de samenhang tussen de hoogte van de uitvoeringskosten en de schaal bekeken. Over het algemeen geldt dat de uitvoeringskosten per eenheid afnemen als de schaal hoger wordt omdat de kosten van bijvoorbeeld informatiesystemen, inkoop maar ook beleidsontwikkeling over meer eenheden kunnen worden uitgesmeerd. Centraal landelijk uitgevoerde regelingen lijken inderdaad goedkoper dan decentraal gemeentelijk uitgevoerde regelingen zoals de WWB, al hangen de verschillen ook samen met de aard van de regelingen. Bij de vergelijking van de gemeenten onderling blijkt ook sprake van schaalvoordelen. Bij de budgettoedeling uit het Gemeentefonds wordt gerekend met een schaalfactor vier; de gemeente met de minste bijstandsontvangers heeft ruim vier keer hogere uitvoeringskosten per WWB'er dan de gemeente met de meeste WWB'ers. Veel gemeenten proberen schaalvoordelen in de uitvoering van de WWB te realiseren door vormen van samenwerking op bepaalde taakonderdelen of voor de hele uitvoering.

In het volgende hoofdstuk maken we een inschatting van de stijging van de uitvoeringskosten voor de Wajong als de uitvoering wordt gedecentraliseerd naar het gemeentelijk niveau.

---

<sup>9</sup> Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Wet Werk en Bijstand, 2007, Inspectie Werk en Inkomen.

## **5 CASUS WAJONG NAAR DE GEMEENTEN**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk bekijken we de casus van decentralisatie van de Wajong naar gemeenten. Dit betekent dat de uitvoering van de nieuwe regeling decentraal gebeurt door de gemeenten. We gaan uit van een financiering van de Wajong gelijk aan die van de WWB, waarbij het UWV nog wel de keuringen uitvoert. We geven een indicatie van het effect van decentralisatie op de grote geldstroom en op de kleine geldstroom. Daarnaast bekijken we de maatschappelijke, bestuurlijke en financiële gevolgen voor verschillende partijen. Het uitgangspunt in deze casus is de doelmatigheidswinst van de WWB. We beginnen daarom dit hoofdstuk met een korte inleiding over de vergelijkbaarheid van de doelmatigheidswinst van de WWB en van de Wajong.

### **5.2 Vergelijkbaarheid doelmatigheidswinst WWB en Wajong**

Het uitgangspunt bij de berekening van de verwachte doelmatigheidswinst door decentralisatie van de Wajong is de behaalde doelmatigheidswinst van de WWB. Deze is echter niet een op een te vertalen naar de Wajong, omdat de populatie van bijstandsgerechtigden verschilt van de populatie van Wajongers. In deze paragraaf laten we zien dat zelfs binnen de WWB-populatie grote verschillen in doelmatigheidswinst bestaan en proberen we op basis van subtypen binnen de WWB een eerste inschatting te maken van de potentiële doelmatigheidswinst van een Wajonger.

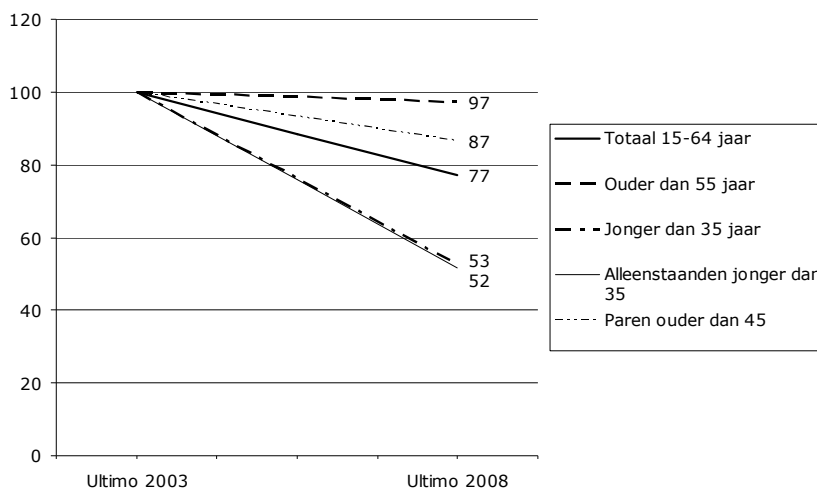
Vanaf de invoering van de WWB in januari 2004 is het totaal aantal bijstandsontvangers (15-65 jaar) met 23% gedaald<sup>10</sup>. Er is echter veel variatie tussen type bijstandscliënt, dit wordt geïllustreerd in grafiek 5-1. Onder bijstandsontvangers ouder dan 55 jaar bedroeg de daling slechts 3%, terwijl de daling onder bijstandscliënten jonger dan 35 jaar wel 47% bedroeg. Ook paren ouder dan 45 jaar kenden een mindere sterke daling van 13%, het aantal alleenstaanden jonger dan 35 jaar in de bijstand is met 48% gedaald. Dit is een duidelijke aanwijzing dat de beïnvloedbaarheid verschilt per type bijstandscliënt, de lagere daling onder oudere bijstands-

---

<sup>10</sup> Stand ultimo 2008.

cliënten geeft aan dat de uitvoerder voor deze groep lagere doelmatigheidswinsten kon behalen.

Grafiek 5-1: verloop van het bijstandsvolume naar type bijstandsccliënt tussen ultimo 2003 en 2008. De stand ultimo 2003 is geïndexeerd op 100.



Bron: CBS, bewerking APE

Iemand in de Wajong met participatiemogelijkheden voor regulier werk is waarschijnlijk niet vergelijkbaar met de gemiddelde WWB'er. Het belangrijkste verschil zijn de fysieke of psychische belemmeringen waar de Wajonger mee te maken heeft. Een deel van de WWB-populatie heeft echter ook dergelijke belemmeringen. Er is geen onderzoek gedaan naar de doelmatigheidswinst onder WWB'ers met belemmeringen, dus moeten we gebruik maken van andere bronnen. APE heeft voor diverse gemeenten een APE BijstandScan uitgevoerd. De BijstandScan vergelijkt het bijstandsniveau en uitgaven van de gemeente met die van referentiegemeenten zodat de gemeente meer inzicht krijgt in de eigen prestaties. Voor een aantal gemeenten wordt ook de kans op uitstroom binnen 1 jaar berekend op basis van eigen data. We kennen voor deze gemeenten de kans op uitstroom voor de gemiddelde WWB'er, maar ook voor WWB'ers die vanuit de WIA of WAO in de bijstand zijn gekomen. Deze personen zijn beter vergelijkbaar met iemand in de Wajong omdat er toch sprake moet zijn van enige belemmering (anders zat iemand niet in de WIA of WAO) terwijl iemand wel weer gedeeltelijk arbeidsgeschikt bevonden is. Het zal dus eerder nog een overschatting van de doelmatigheidswinst zijn dan een onderschatting. Uit de scans blijkt dat voor WWB'ers uit de WIA of WAO de

uitstroomkans 30% lager is dan de gemiddelde WWB'er<sup>11</sup>. We kunnen daarom op basis van deze eerste inventarisatie stellen dat de doelmatigheidswinst voor Wajongers 30% lager zal zijn dan voor bijstandsgerechtigden. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op effecten op de grote geldstroom en verfijnen we de potentiële doelmatigheidswinst bij decentralisatie van de Wajong.

### **5.3 Effect op de grote geldstroom**

De praktijk wijst uit dat een flink deel van de mensen met een Wajonguitkering kunnen worden ingeschakeld in betaald werk. Hoe meer Wajongers daarin slagen, des te lager zijn de Wajonguitkeringslasten. Daarmee is de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid van invloed op de uitkeringslast van de Wajong. De relatie zal zwakker zijn dan bij de WWB, maar er is een verband. Volgens de theoretische analyse in hoofdstuk 3 pleit dat voor decentrale aansturing zowel financieel als beleidsinhoudelijk. Dat wordt verder versterkt door het feit dat volgens de criteria in dat hoofdstuk de uitvoerder een zekere invloed heeft op de omvang van de Wajongrisico, bijvoorbeeld omdat de uitkering deels afhankelijk is het gedrag van de aanvrager en van werkgevers. Al zal de invloed kleiner zijn dan bij de WWB onder meer omdat er geen partner- of vermogenstoets geldt. Als de Wajong overgaat naar de gemeenten onder hetzelfde regime als de WWB zal dat in theorie effectiviteitswinst opleveren.

Ook het CPB gaat daarvan uit. Het bureau heeft onlangs een inschatting gemaakt van de verwachte winst van decentralisatie van de Wajong en WSW naar gemeenten. Men verwacht dan een doelmatigheidswinst van € 400 mln<sup>12</sup>. Deze winst heeft overigens niet enkel betrekking op decentralisatie van de Wajong en WSW maar ook op veranderingen in de regelingen. Wij zullen in deze paragraaf waar mogelijk de redeneringen van het CPB volgen om een inschatting te maken van de doelmatigheidswinsten.

#### *5.3.1 Berekening van het verwachte effect*

We nemen het doelmatigheidseffect van de uitvoering van de WWB door gemeenten als uitgangspunt. SEO heeft onderzoek gedaan naar de omvang van het structurele effect van uitvoering van de WWB door gemeenten, zij vinden een structureel effect van 16%. Er is echter reden om aan

---

<sup>11</sup> Gebaseerd op cijfers van zes gemeenten.

<sup>12</sup> Budgettaire effect samenvoeging WWB, Wajong en WSW, 2009, CPB.

te nemen dat dit structurele effect in het onderzoek wordt overschat, daarom werken wij evenals het CPB met drie scenario's van 5%, 10% en 13%. De ondergrens is gebaseerd op CPB-onderzoek<sup>13</sup>, de bovengrens op het onderzoek van SEO<sup>14</sup> (met een correctie voor overschatting van het effect).

Zoals in de vorige paragraaf is besproken is er wel een aantal verschillen tussen de uitvoering van de Wajong en de uitvoering van de WWB. Ten eerste is de populatie van bijstandsgerechtigden niet direct vergelijkbaar met de populatie van Wajongers. Volgens een schatting van UWV geldt voor 40% van het zittende Wajong-bestand dat zij potentie hebben tot loonvormende arbeid<sup>15</sup>. 25% van de Wajongers werkt op dit moment al bij een reguliere werkgever (14%) of sociale werkplaats (11%). We nemen aan dat voor de personen die op dit moment al werken bij een reguliere werkgever geen doelmatigheidswinst meer valt te behalen, ze werken immers al. Hetzelfde geldt voor de 11% van het bestand dat werkt bij de sociale werkplaats, hierbij houden we echter wel rekening dat het aantal plaatsen op de sociale werkplaats niet evenredig zal toenemen met het aantal Wajongers, daarom geldt alleen voor het *absolute* aantal Wajongers op een sociale werkplaats dat er geen doelmatigheidswinsten behaald kunnen worden. 7% zit op een traject naar werk of staat op de WSW-wachtlijst, 5% zit op school en heeft arbeidsmogelijkheden en er wordt geschat dat 3% van de "groep onbekend" arbeidsmogelijkheden heeft of tijdelijk geen arbeidsmogelijkheden heeft. De genoemde percentages gelden voor het huidige bestand van ongeveer 180.000 Wajongers, niet voor het structurele niveau van 400.000 Wajongers. Het is mogelijk dat de participatiemogelijkheden voor het structurele niveau groter zijn dan voor het zittende bestand, omdat de verwachting is dat zij een mindere ernstige problematiek kennen. Tegelijkertijd wordt er naar verwachting steeds meer gevraagd van werknemers, waardoor de participatiemogelijkheden juist lager zijn. We nemen aan dat deze twee effecten elkaar opheffen en dat er in totaal bij 21% van de 400.000 Wajongers doelmatigheidswinsten behaald worden omdat zij nog niet werken en arbeidsmogelijkheden hebben<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> H. Stegeman en A. van Vuren (2006), Wet Werk en Bijstand, Een eerste kwantificering van effecten, CPB document 120

<sup>14</sup> L. Kok, I. Groot en D. Güler (2007), Kwantitatief effect WWB, SEO

<sup>15</sup> Het betreft hier geen feitelijke weergave van de participatiemogelijkheden van het Wajongbestand, maar een schatting waarbij alle beschikbare informatie is gebruikt voor een verdeling van het bestand per 31/12/2008. Hierbij is gebruik gemaakt van uitkeringsbestanden, polisbestanden, het Wajongdossieronderzoek, resultaten uit de pilot G-krachten en project 10.000.

<sup>16</sup> 40% is het totaal aantal Wajongers met arbeidsmogelijkheden. 14% daarvan werkt al. 11% werkt op de sociale werkplaats, dit komt in absolute aantallen

De introductie van de financiële prikkel voor de WWB werkte voor zowel de instroom als de uitstroom. Als de uitvoering van de Wajong naar gemeenten gaat, werkt de prikkel alleen op de uitstroom, omdat de controle op de instroom zoals keuringen in handen blijft van het UWV. Volgens het onderzoek van SEO is 60% de doelmatigheidswinst op de WWB geboekt op de uitstroom, daarom stellen we dat door decentralisatie van de Wajong 60% van het effect van de invoering van de WWB te bereiken is.

Als mensen met een Wajong-uitkering gaan werken bij een reguliere werkgever hebben zij vaak een loonsuppletie nodig omdat zij in hun baan minder verdienen dan zij volgens het UWV kunnen verdienen. We nemen aan dat de Wajongers die door decentralisatie van de Wajong aan het werk gaan een gemiddelde noodzaak voor een loonsuppletie hebben<sup>17</sup>. Dit verkleint de doelmatigheidseffecten met een factor 0,7.

In tabel 5-1 staan de verwachte doelmatigheidswinsten van decentralisatie van de Wajong. We gaan hierbij uit van het structurele niveau van de Wajong-populatie van 400.000 personen (raming SZW). De doelmatigheidswinsten variëren van € 22 mln. tot € 46 mln. (op totale uitgaven van € 5 mrd.).

---

neer op 20757, oftewel 5% van 400.000 Wajongers. Dan houden we 40%-5%-14%=21% over.

<sup>17</sup> Strikt gezien gaat het hier niet om een loonsuppletie maar om een aanvulling op de uitkering

Tabel 5-1: Overzicht van doelmatigheidswinst decentralisatie Wajong per scenario

	<i>Scenario laag</i>	<i>Scenario mid-den</i>	<i>Scenario hoog</i>
Uitvoering WWB door gemeenten (%)	5	10	13
<b>Correctiefactoren</b>			
Aandeel met participatiemogelijkheden, nog niet aan het werk	0,21	0,21	0,21
Alleen uitstroom	0,6	0,6	0,6
Correctie loonsuppletie	0,7	0,7	0,7
Daling Wajong uitkeringen in %	0,4	0,9	1,1
Daling Wajong-uitkeringen in mln. euro	22	35	46

Bron: SEO, UWV, bewerking APE

### 5.3.2 Enige kanttekeningen

Bij de berekeningen in de vorige paragraaf zijn nog enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het de vraag in hoeverre de Wajong vergelijkbaar is met de WWB. De populaties van beide regelingen hebben verschillende kenmerken. Het belangrijkste verschil zijn de fysieke of psychische belemmeringen waar de Wajonger mee te maken heeft.

In paragraaf 5.2 hebben we onderscheid gemaakt naar doelmatigheidswinst door invoering van de WWB per type bijstandsontvanger. Daaruit bleek dat de beïnvloedbaarheid verschilt per type bijstandsccliënt, de lagere daling onder oudere bijstandsccliënten geeft aan dat de uitvoerder voor deze groep lagere doelmatigheidswinsten kon behalen.

Een deel van de WWB-populatie heeft ook fysieke of psychische belemmeringen. Zo zijn er WWB'ers die vanuit de WIA of WAO in de bijstand zijn gekomen. Deze personen zijn beter vergelijkbaar met iemand in de Wajong omdat er toch sprake moet zijn van enige belemmering (anders zat iemand niet in de WIA of WAO) terwijl iemand wel weer gedeeltelijk arbeidsgeschikt bevonden is. Uit APE BijstandScans blijkt dat voor WWB'ers uit de WIA of WAO de uitstroomkans 30% lager is dan de gemiddelde

WWB'er<sup>18</sup>. Dit is een indicatie dat de huidige schatting de doelmatigheidswinst overschat.

Daarnaast is de uitgangssituatie van de invoering van de WWB heel anders dan bij overheveling van de Wajong. Wellicht waren de gemeenten voor 2004 minder effectief in het beperken van het aantal bijstandsuitkeringen dan het UWV in de huidige situatie bij de Wajong. In dat geval is de te behalen doelmatigheidswinst bij decentralisatie van de Wajong minder groot dan destijds bij de invoering van de WWB.

Tegelijkertijd zijn er ook indicaties dat de huidige schatting de doelmatigheidswinst juist onderschat. Zo kan het zijn dat de doelmatigheidswinst hoger is omdat gemeenten in staat zijn de uitvoering van de Wajong te koppelen met andere beleidsterreinen zoals onderwijs en zorg. Hierdoor kan de gemeente in sommige gevallen beter inspelen op de individuele problematiek van de Wajonger. Daarnaast zijn er voor de Wajonger meer mogelijkheden om naast de uitkering te werken, waardoor de activerende werking vergroot wordt. De verschillen in daling tussen typen bijstandsccliënten kan ook juist een indicatie zijn van een onderschatting van het effect, omdat de winst bij de WWB vooral is behaald onder jonge mensen en mensen in de Wajong gemiddeld jonger zijn dan in de WWB.

De bovenstaande positieve en negatieve effecten zijn niet te kwantificeren. We veronderstellen dat de som van de effecten ongeveer optelt tot 0, zodat de totale doelmatigheidswinst van decentralisatie van de Wajong uitkomt op € 22 mln. tot € 46 mln.

#### **5.4 Effect op de kleine geldstroom**

In hoofdstuk vier is te lezen dat de uitvoeringskosten per klant sterk verschillen per type wet. Het UWV heeft op basis van de augustusbrief en toegerekend op basis van cost-accountingmodel FEZ en toerekenregels 2009 berekend dat de uitvoeringskosten Wajong in 2010 € 113,0 mln. bedragen. Deze uitvoeringskosten hebben betrekking op 201.000 Wajongers<sup>19</sup>. In deze paragraaf geven we een indicatie van het effect op de uitvoeringskosten bij decentralisatie van de Wajong.

---

<sup>18</sup> Gebaseerd op cijfers van zes gemeenten.

<sup>19</sup> UWV Juninota financiële ontwikkeling UWV-fondsen 2009-2010, juni 2009.

#### 5.4.1 Berekening van het verwachte effect

Evenals in de vorige paragraaf nemen we de huidige uitvoeringskosten WWB als uitgangspunt voor de uitvoeringskosten Wajong bij decentralisatie. De uitvoeringskosten WWB worden bekostigd via het cluster Werk en Inkomen van het Gemeentefonds. Dit gebeurt op basis van kostenoriëntatie. Ieder jaar vergelijkt BZK de omvang van de clusters vergeleken met de werkelijke uitgaven. In het Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2010 wordt dit gedaan voor de jaren 2006 tot en met 2008. In 2006 waren de feitelijke uitgaven lager dan de clusterbedragen, in 2007 en 2008 was de situatie omgekeerd, toen gaven de gemeenten meer uit dan de clusterbedragen. Men ziet geen reden om de budgettering op het cluster Werk en Inkomen aan te passen, de feitelijke uitgaven sluiten voldoende aan bij het budget.

Het cluster Werk en Inkomen bevat de begrotingsfuncties:

- Bijstandsverlening
- Werkgelegenheid
- Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk
- Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk
- Gemeentelijk minimabeleid.

De uitvoeringskosten WWB worden dus bekostigd met (een deel van) het cluster werk en inkomen. Het betreft hier integrale uitvoeringskosten, in principe inclusief de PIOFACH-taken. Kosten voor re-integratietrajecten worden niet bekostigd met het cluster. Het exacte aandeel van de uitvoeringskosten WWB binnen het cluster is niet bekend. We kunnen hier een schatting van maken behulp van de gemeentelijke uitgaven aan bijstandsverlening<sup>20</sup>. Deze uitgaven hebben behalve op de uitvoeringskosten WWB ook betrekking op de uitgaven inkomensdeel en bijzondere bijstand. De uitgaven inkomensdeel zijn bekend dus hier kan voor gecorrigeerd worden. Cebeon stelt dat 27% van de uitvoeringskosten bijstandsverlening betrekking hebben op bijzondere bijstand, we nemen daarom aan dat de uitvoeringskosten WWB gemiddeld 73% van de gemeentelijke uitgaven aan bijstandsverlening minus de uitgaven inkomensdeel. We gebruiken deze verhouding ook voor de overige gemeenten. Dit geeft totale uitvoeringskosten WWB van bijna € 780 mln. in 2008. De macro-uitkering op het cluster Werk en Inkomen van het gemeentefonds bedroeg in 2008 ruim € 1,1 mrd. De uitvoeringskosten WWB bedroegen dus in 2008 67% van het cluster Werk en Inkomen van het gemeentefonds.

---

<sup>20</sup> CBS Statline.

De verdeelkenmerken en bedragen per verdeelkenmerk voor de bepaling van de hoogte van het cluster Werk en Inkomen staan in tabel 5-2. De bedragen zijn afgeleid van de septembercirculaire 2009. In deze circulaire staan alleen de bedragen voor het totaal van alle clusters. Met behulp van de septembercirculaire 2007 zijn deze bedragen berekend voor het cluster Werk en Inkomen.

Het aantal bijstandsontvangers heeft een positief gewicht. In het cluster Werk en Inkomen ontvangt een gemeente voor de uitvoeringskosten WWB voor elke bijstandsontvanger om te beginnen € 1.376 (zie Tabel 5-2). Daar komen dan per bijstandsontvanger nog twee bedragen bij voor de verdeelkenmerken schaalvoordeel en schaalnadeel. Deze bijkomende bedragen zijn per gemeente verschillend afhankelijk van het aantal WWB 'ers; hoe minder bijstandsontvangers des te hoger de bijkomende bedragen per bijstandsontvanger. Op deze manier biedt de verdeelsleutel compensatie aan gemeenten met weinig bijstandsontvangers die toch een bepaalde basiscapaciteit in huis moeten hebben om de wettelijke taken in het kader van de WWB te kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd houdt de verdeelsleutel zo rekening met de kostenvoordelen bij gemeenten met relatief grote aantallen bijstandsontvangers. Deze schaaleffecten zijn van toepassing op alle gemeenten, inclusief de G4. Tot slot krijgt een gemeente per bijstandsontvanger nog een klein bedrag van € 16,80 via de maatstaf uitkeringsontvangers. Het gemeentefonds werkt met een zogenaamde schaalfactor, het berekende totaalbedrag voor elk cluster wordt met de schaalfactor vermenigvuldigd om de uiteindelijke uitkering te bepalen. In 2009 was deze schaalfactor 1,576. Ook de genoemde bedragen per bijstandsontvanger worden met deze schaalfactor vermenigvuldigd.

Tabel 5-2: Verdeelkenmerken met de bijbehorende bedragen van het cluster Werk en Inkomen, zoals in de circulaire gemeentefonds september 2009

Verdeelkenmerk	Bedrag
Huishoudens met laag inkomen	41,3
Huishoudens met laag inkomen drempel	54,4
Bijstandsontvangers	1367,4
ABW schaalnadeel	112334,3
ABW schaalvoordeel	3710,8
Klantenpotentieel regionaal	1,2
Uitkeringsontvangers	16,8
Inwoners	0,2
Vast bedrag voor iedere gemeente	9375,3

Bron: Septembercirculaire gemeentefonds, 15 september 2009, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bewerking APE

Om de uitvoeringskosten van de Wajong bij decentralisatie naar de gemeenten te berekenen gaan we er evenals het CPB vanuit dat de uitvoeringskosten Wajong vergelijkbaar zijn met de uitvoeringskosten WWB. We gaan uit van een structureel niveau van 400.000 Wajongers die over de gemeenten worden verdeeld naar rato van de huidige Wajong-populatie<sup>21</sup>. We tellen de extra Wajongers bij het aantal bijstandsontvangers op en berekenen dan de nieuwe uitkeringen op het cluster Werk en Inkomen. Op deze manier wordt er rekening gehouden met het feit dat gemeenten al een bepaalde basiscapaciteit hebben vanwege de WWB en dus naast schaalnadelen (landelijk naar gemeente) ook schaalvoordelen hebben (WWB wordt "uitgebreid").

De extra uitvoeringskosten voor de Wajong is dan het verschil tussen de nieuwe uitkeringen en de oude uitkeringen (met alleen bijstandsontvangers). Hierbij doen we wel de correctie van 67%, omdat dit het (verwachte) gedeelte is van het cluster Werk en Inkomen dat daadwerkelijk wordt ingezet voor uitvoeringskosten WWB<sup>22</sup>. De totale uitvoeringskosten van de Wajong bij decentralisatie is € 1,1 mrd. Per Wajonger komt dat neer op € 2.782. We zien grote schaaleardeffecten tussen de gemeenten, de kosten per

<sup>21</sup> Standcijfers ultimo 2008, bron Statline.

<sup>22</sup> Impliciet nemen we hier dus aan dat de overige kosten (gemeentelijk minima-beleid, kosten werkgelegenheid, etc.) ook zullen toenemen, aangezien deze kosten eerst 33% van een lager bedrag bedroegen. Waarschijnlijk leidt dit tot een onderschatting van de uitvoeringskosten Wajong.

Wajonger variëren van € 2.300 (Amsterdam) tot € 4.216 (Schiermonnikoog).

Op basis van de augustusbrief en toegerekend op basis van cost-accountingmodel FEZ en toerekenregels 2009 heeft het UWV berekend dat de uitvoeringskosten Wajong in 2010 € 113,0 mln. bedragen. Deze uitvoeringskosten hebben betrekking op 201.000 Wajongers<sup>23</sup>. In deze kosten zijn opgenomen:

- Kosten met betrekking tot toekennen en afwijzen, en continueren van Wajong –uitkeringen,
- Kosten met betrekking tot cliëntinformatie,
- Kosten met betrekking tot betalingen,
- Kosten met betrekking tot re-integratie (niet de trajecten zelf),
- Projectkosten met betrekking tot UWV-brede kwaliteitsprojecten en frictiekosten.

De uitvoeringskosten WWB in het gemeentefonds bevatten ook (deels) de zogenaamde PIOFACH-taken en zorgkosten. Uit onderzoek bij twee gemeenten blijkt dat deze kosten ongeveer 9% van de totale uitvoeringskosten WWB bedragen. Om de uitvoeringskosten Wajong van het UWV en bij decentralisatie naar de gemeenten vergelijkbaar te maken moeten de uitvoeringskosten van de gemeenten met 9% verlaagd worden. We vinden dan uitvoeringskosten van € 2.532 per Wajonger. De uitvoeringskosten UWV bedragen € 562 per Wajonger. Het verschil is dus € 1.970 per Wajonger, oftewel € 787 mln. bij een structureel niveau van 400.000 Wajongers. Het verlies op de kleine geldstroom door de decentralisatie van de Wajong bedraagt dus € 787 mln.

#### *5.4.2 Enige kanttekeningen*

Het berekende verlies op de kleine geldstroom van € 787 mln. is een benadering. Er is een aantal factoren dat kan maken dat het verlies in werkelijkheid lager of hoger uit kan vallen, maar het exacte effect van deze factoren kan niet bepaald worden.

Zo is het evenals bij de berekening van de doelmatigheidswinst de vraag in hoeverre de WWB vergelijkbaar is met de Wajong. De verschillen in wetgeving vragen om een verschillende aanpak, die kan leiden tot hogere dan wel lagere uitvoeringskosten. Op het gebied van handhaving is het bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat de uitvoeringskosten voor de WWB hoger zijn dan die voor de Wajong, omdat er bij de WWB meer mogelijkheden zijn om te frauderen, denk aan de partnertoets en vermogenstoets. Dit

---

<sup>23</sup> UWV Juninota financiële ontwikkeling UWV-fondsen 2009-2010, juni 2009.

zou leiden tot een overschatting van het verlies op de kleine geldstroom. De kosten van een intake kunnen ook verschillend zijn voor beide wetten, bij de WWB moeten meer zaken getoetst worden, maar bij de Wajong moet een keuring plaatsvinden. Ook de personeelskosten voor re-integratie kunnen verschillen omdat er meer of minder contactmomenten zijn. Uit eerder onderzoek bij meerdere gemeenten is gebleken dat de uitvoeringskosten WWB verschillen per type klant. Zo waren de uitvoeringskosten voor op medische gronden arbeidsongeschikte personen relatief laag, en voor mensen met een grote kans op uitstroom relatief hoog. Uit dat oogpunt worden de uitvoeringskosten Wajong bij decentralisatie waarschijnlijk overschat en zal het verlies op de kleine geldstroom *kleiner* zijn dan voorspeld.

Om de uitvoeringskosten WWB en Wajong volledig vergelijkbaar te maken, is er verder onderzoek nodig naar de samenstelling van de uitvoeringskosten van beide regelingen. Op dit moment beschikken we over een globaal overzicht van de onderliggende kosten, maar de precieze samenstelling is onbekend. Het kan zijn dat in de uitvoeringskosten Wajong bij het UWV, bepaalde kosten niet zijn opgenomen die bij de uitvoeringskosten WWB wel zijn opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de overheadkosten. Voor dit moment nemen we aan (op basis van het globale overzicht) dat de kosten vergelijkbaar zijn. Voor een helder inzicht in de uitvoeringskosten is vooral meer informatie van de gemeenten nodig.

Daarnaast zouden er door de harmonisering van de WWB en de Wajong wellicht extra kostenbesparingen gerealiseerd kunnen worden die nu niet in het gemeentefonds verwerkt zitten. Dit betekent dat het verlies op de kleine geldstroom dan lager is.

## **5.5 Overige maatschappelijke effecten**

De gevolgen van de overheveling van de uitvoering van de Wajong van UWV naar gemeenten reiken verder dan de hierboven geschatte financiële effecten op de uitvoeringskosten en op de uitkeringslast. Sommige van die maatschappelijke gevolgen zijn gunstig, anderen minder gunstig. Van nog weer andere gevolgen is op voorhand niet duidelijk of het gunstig of ongunstig uitpakt. Hieronder benoemen we een aantal van die effecten. De lijst is niet compleet.

### *Synergie*

De verwachting is dat de gebundelde uitvoering van de Wajong met de WWB, de WSW en ook de WMO een positief effect heeft op de effectiviteit uitvoering vanwege synergie-effecten. De gemeente als uitvoerder van al deze regelingen kan de verschillende dossiers koppelen waardoor een integrale klantbenadering mogelijk wordt.

### *Specialistische kennis vereist regionale schaal*

UWV organiseert de uitvoering van de Wajong op de schaal van de 30 werkpleinenplus. Dat is ingegeven door het feit dat voor de begeleiding van Wajongers specialistische arbeidskundige expertise nodig is. Het is niet efficiënt om elk van de 100 werkpleinen van die expertise te voorzien. Ook in andere landen blijkt dat specialistische kennis een regionale schaal vereist. In Denemarken, een land met een decentrale uitvoering, is een deel van de hulp toch nationaal georganiseerd, omdat het niet altijd mogelijk is om op lokaal niveau de benodigde expertise in huis te hebben<sup>24</sup>.

Het regionale schaalniveau sluit aan bij de schaal waarop scholen, AWBZ-instellingen en andere zorgaanbieders opereren. Het is bovendien de optimale schaal voor zover er verbanden zijn met de arbeidsmarkt. Veruit de meeste gemeenten halen de schaal van de werkpleinenplus niet. Om de vereiste deskundigheid toch beschikbaar te maken zullen samenwerkingsverbanden moeten worden opgezet en dat gaat gepaard met wrijvingsverliezen. Op regionaal niveau is overigens wel veel kennis van de doelgroep aanwezig bij de SW-bedrijven. Wellicht kunnen die op dit vlak een rol vervullen.

### *Bestuurlijke verhoudingen*

De verhouding tussen het ministerie van SZW en de uitvoerder van de Wajong verandert sterk van karakter. In de huidige situatie is een opdrachtgever en een opdrachtnemer waarbij op centraal niveau de zaken worden gedaan. In de voorgestelde situatie gaat het om een regelgever/opdrachtgever en meer dan 400 'uitvoerders in medebewind' die in eerste instantie verantwoording afleggen aan hun gemeenteraden, waarbij het ministerie via de Inspectie Werk en Inkomen toezicht houdt op het functioneren van het systeem. SZW als opdrachtgever verliest daardoor directe aansturingmogelijkheden. Aansturing verloopt indirect en deels niet wettelijk bindend via koepelorganisaties als VNG en Divosa. Aanwijzingen kunnen alleen in extreme omstandigheden worden gegeven en voor

---

<sup>24</sup> Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten, I.W.C.M. Borghouts-van de Pas en F.J.L. Pennings, 2008

'verzoeknummers' zal SZW vrijwilligers moeten zoeken die in ruil voor hun medewerking iets terug verwachten.

#### *Toename van de financiële risico's bij gemeenten*

De financiële risico's van de gemeenten nemen flink toe. De post Werk en Inkomen is nu al vaak een van de grootste, zo niet de grootste post op de begroting. Met de Wajong erbij wordt die post meer dan twee keer zo groot. Macro gaat het gaat dan om een bedrag van € 9 à € 10 mrd. en met de WSW erbij € 12 mrd. Dat is vergelijkbaar met de totale omvang van het Gemeentefonds. Als de bekostiging inderdaad hetzelfde gaat als in de WWB dan stijgen de financiële risico's van de gemeenten door de overheveling van de Wajong met meer dan € 500 mln. (10% van € 5 mrd. uitkeringslast). En betrekkelijk kleine oneffenheden in de bedrijfsvoering, zoals in de WWB ook voorkomen, kunnen ook in de middelgrote gemeenten leiden tot miljoenenverliezen.

#### *Draagvlak*

De algemene bestuurlijke opvatting is dat een gemeente geen financiële verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor zaken die zij niet kan beïnvloeden. In kringen van gemeentelijke bestuurders en uitvoerders menen sommigen dat dat ook geldt voor de uitkeringen aan klanten van wie niet verwacht wordt dat zij ooit nog werk zullen vinden: de zogenaamde harde kern. Met de komst van de Wajongers naar de gemeenten wordt het aandeel van deze groep in een keer veel groter. De kans bestaat dat als straks een deel van de uitgebreide WWB-populatie het label arbeidsgehandicapt krijgt, bijvoorbeeld om in aanmerking te komen voor dure re-integratietrajecten, gemeenten met succes ervoor pleiten de financiële risico's voor de gehandicapte klanten bij het Rijk te leggen. Als dat gebeurt moeten we rekening houden met een sterke groei van het aandeel gehandicapten binnen de uitgebreide WWB-populatie omdat een bijstandsccliënt met dat label minder risico oplevert dan een cliënt zonder.

#### *Arbeidsongeschikte Wajongers*

Een flink deel van de Wajongpopulatie kan niet werken en zal dat ook nooit kunnen. Daarvoor zijn hun beperkingen te groot. Deze Wajongers bevinden zich niet aan de onderkant van de arbeidsmarkt, want voor hen is de arbeidsmarkt niet relevant. De vraag is of de gemeenten voldoende zijn toegerust om deze mensen de gewenste aandacht te bieden.

## **5.6 Conclusie**

De doorrekening van de casus van de overheveling van de Wajong naar gemeenten laat zien dat er doelmatigheidswinst wordt geboekt op de grote geldstroom. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat overschakeling van het centraal landelijke schaalniveau naar het decentraal lokale niveau gepaard gaat met een stijging van de uitvoeringskosten. Met welk bedrag die uitvoeringskosten zullen stijgen is zonder nader onderzoek vooral van de uitvoeringskosten van de gemeenten niet precies te zeggen. Op basis van de berekeningen van het ministerie van BZK komen wij op uitvoeringskosten van € 2.532 per Wajonger als de Wajong door de gemeenten zou worden uitgevoerd. Overheveling van de Wajong leidt dan niet tot besparingen maar tot extra uitgaven omdat de stijging van de uitvoeringskosten de besparingen op de uitkeringslast meer dan teniet doet. Per saldo leidt decentralisatie in onze berekeningen tot een verlies van ongeveer € 750 mln. Hierbij gaan we in navolging van het CPB uit van het structurele niveau van 400.000 Wajongers.



## 6 TEN SLOTTE

Het verband tussen effectiviteit en schaalniveau varieert per regeling en is afhankelijk van de mate waarin het betreffende risico door de uitvoerders kan worden beïnvloed en van de link met de arbeidsmarkt. Het meest effectieve schaalniveau voor regelingen die niet beïnvloedbaar zijn, is landelijk. Het meest effectieve schaalniveau voor regelingen zonder link met de arbeidsmarkt die sterk beïnvloedbaar zijn is het decentrale lokale niveau. Het meest effectieve schaalniveau voor risico's met een sterke relatie tot de arbeidsmarkt is het decentrale regionale niveau.

Er is een duidelijke relatie tussen schaal en uitvoeringskosten. Hoe hoger de schaal des te lager de uitvoeringskosten. Dat geldt in beginsel voor alle regelingen.

Overheveling van de uitvoering van de Wajong van het centraal landelijke niveau naar het decentraal gemeentelijke niveau onder gelijktijdige introductie van de financiële prikkels en de decentrale beleidsverantwoordelijkheid zoals in het WWB-model leidt tot een grotere effectiviteit en dus tot een lagere uitkeringslast. Tegelijkertijd leidt de decentralisatie tot een stijging van de uitvoeringskosten die mogelijk veel groter is dan de besparing op de uitkeringslast, het financiële saldo van de overheveling is dan negatief. Nader onderzoek bij gemeenten is nodig om meer zicht te krijgen op de mate waarin de uitvoeringskosten zullen stijgen.

Wellicht zijn er mogelijkheden om binnen de landelijke UWV-organisatie een deel van de potentiële effectiviteitswinst te realiseren door de introductie van financiële prikkels en beleidsruimte. In dat geval hoeven de uitvoeringskosten veel minder te stijgen dan bij de overheveling van de uitvoering naar de gemeenten.

Dezelfde redenering volgend, zijn er wellicht ook mogelijkheden om op de uitvoeringskosten van de WWB te besparen door functies die zich daarvoor lenen, bijvoorbeeld PIOFACH-functies, over te hevelen naar UWV.

Het lijkt erop dat het regionale niveau uiteindelijk de beste afruil van doelmatigheid en uitvoeringskosten biedt, dat geldt nog sterker in een model waarbij een aantal functies gecentraliseerd wordt uitgevoerd. In het Europese buitenland ligt het zwaartepunt in de uitvoering ook op regionaal niveau. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit voor de Nederlandse situatie ook de beste oplossing is.