



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

Cebeon

Onderzoek

Onderzoek uitvoeringskosten re-
integratie gemeenten en UWV

Startdatum – 1 maart 2010

Einddatum – 14 juni 2010

Categorie

Wets- en beleidsevaluatie

Uitvoeringskosten gemeenten en UWV

Doel en vraagstelling

Het onderzoek moet een beter beeld opleveren van (1) de re-integratie inspanningen van gemeenten en UWV en (2) de daarmee bereikte resultaten en (3) de daarmee samenhangende kosten. Het geeft daarmee ook inzicht in de relatieve prestaties.

Conclusie

In opdracht van het ministerie van SZW heeft Cebeon onderzoek verricht naar de uitvoeringskosten van de gemeenten en het UWV op het terrein van werk en inkomen (uitvoering WWB, WW, WIA, Wajong etc.) in de jaren 2007, 2008 en Bij uitvoeringskosten gaat het om de kosten die gemaakt worden om tot de inkomensverstrekking te komen, die te monitoren en te verantwoorden en om de kosten die gemaakt worden om de participatiebevorderende maatregelen / re-integratie tot stand te brengen, die te monitoren en te verantwoorden. In dit rapport worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Het rapport laat zien welke verschillen er zijn tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het UWV. De feitelijke totale uitvoeringskosten zijn bij het UWV per cliënt aanzienlijk lager dan bij de gemeenten. Er is echter sprake van verschillende regelingen met verschillende rechten en plichten en verschillende typen cliënten, die leiden tot verschil in activiteiten en daardoor tot verschil in uitvoeringskosten. De bandbreedte bij de gemeenten is groot als gevolg van diverse factoren, zoals schaaffecten, samenwerking tussen gemeenten, verschillen in beleidsinzet, samenstelling cliëntenbestand, zelf doen of uitbesteden e.d.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/xtv3drwc>

Uitvoeringskosten gemeenten en UWV

503010 - 004

Eindrapport

Cebeon, 17 juni 2010

I Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1 Inleiding | 5 |
| 1.1 Doel onderzoek | 5 |
| 1.2 Onderzoeksvragen | 5 |
| 1.3 Mate waarin onderzoeksvragen konden worden beantwoord..... | 6 |
| 1.4 Inhoud rapport..... | 7 |
| 2 Uitvoeringskosten gemeenten | 9 |
| 2.1 Beschikbare informatie steekproefgemeenten | 9 |
| 2.2 Uitgaven- en verschillenanalyse | 10 |
| 2.3 Uitkomsten..... | 11 |
| 3 Uitvoeringskosten UWV | 19 |
| 3.1 Gebruikte gegevens | 19 |
| 3.2 Uitkomsten..... | 20 |
| 4 Vergelijking gemeenten en UWV | 25 |
| 4.1 Grote verschillen tussen regelingen..... | 25 |
| 4.2 Vergelijking uitvoering WW met WWB..... | 25 |

1 Inleiding

1.1 Doel onderzoek

In opdracht van het ministerie van SZW heeft Cebeon onderzoek verricht naar de uitvoeringskosten op het terrein van werk en inkomen van gemeenten en het UWV.

Bij uitvoeringskosten gaat het om de kosten die gemaakt worden om tot de inkomstenverstrekking te komen, die te monitoren en te verantwoorden en om de kosten die gemaakt worden om de participatiebevorderende maatregelen/reïntegratie tot stand te brengen, die te monitoren en te verantwoorden. De inkomensvoorziening en de kosten van het reïntegratietraject zelf (zoals kosten ID/WIW, trajectkosten gericht op werk en kosten overige participatieverhogende trajecten) behoren hier niet toe.

1.2 Onderzoeksvragen

hoofdvragen

Het onderzoek moet voor de kalenderjaren 2007, 2008 en 2009 inzicht opleveren in:

1. de werkelijke uitvoeringskosten bij gemeenten met betrekking tot het cluster Werk en inkomen;
2. de werkelijke uitvoeringskosten van gemeenten vergeleken tussen gemeenten (onderscheid grote en kleine gemeenten en samenwerkingsverbanden);
3. de werkelijke uitvoeringskosten van gemeenten vergeleken met de uitvoeringskosten van het UWV;
4. hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de uitvoeringskosten die samenhangen met uitkeringsverstrekking en de uitvoeringskosten die samenhangen met participatiebevordering en reïntegratie. Verder is hierbij relevant te onderscheiden dat in het cluster Werk en inkomen ook een vergoeding is opgenomen voor andere activiteiten zoals schuldhulpverlening, armoede en bijzondere bijstand.

deelvragen

De hiervoor genoemde onderzoeksvragen zijn nader gespecificeerd naar de volgende deelvragen:

- a. wat zijn de werkelijke totale uitvoeringskosten per regeling bij gemeenten en het UWV in de jaren 2007, 2008 en 2009?
 - gemiddeld (landelijk representatief);
 - bandbreedte (variatie tussen gemeenten);
 - per uitkeringsgerechtigde, rekening houdend met de verschillende regelingen zoals bijvoorbeeld WWB, WW, Wajong en WIA, schuldhulpverlening, armoede, bijzondere bijstand, enzovoort;
 - gerelateerd aan de omvang van de gemeente (schaalvoordelen of –nadelen). Het gaat hier om de hoogte van de werkelijke uitvoeringskosten ten opzichte van de uitvoeringskosten vergoed uit het gemeentefonds;
- b. wat zijn (zoveel mogelijk) per regeling de werkelijke uitvoeringskosten per kostensoort (bijvoorbeeld personeel, ICT, huisvesting en facilitaire zaken) en per activiteit bijvoorbeeld uitvoeringskosten samenhangend met reïntegratietrajecten (zoals inzet van reïntegratiecoaches), uitkeringsverstrekking, werkgeversbenadering) bij gemeenten en het UWV in deze jaren?

Om de uitvoeringskosten per kostensoort en per activiteit van gemeenten te kunnen vergelijken met de uitvoeringskosten per kostensoort en per activiteit van het UWV is het van belang dat de indeling van de uitvoeringskosten in het rapport met elkaar overeenkomen. Daartoe dienen de huidige indelingen bij gemeenten en UWV geïnventariseerd te worden. Voorkomen moet worden dat ongelijke variabelen met

- elkaar worden vergeleken. Hierbij is het bijvoorbeeld van belang dat bij het UWV een deel van de uitvoeringskosten ook gebruikt wordt voor de activiteiten van de reïntegratiecoaches;
- c. wat zijn per regeling de uitvoeringskosten, die samenhangen met participatiebevordering/reïntegratie en wat zijn de uitvoeringskosten die samenhangen met inkomensverstrekking. Binnen de uitvoeringskosten van gemeenten dient hierbij onderscheid gemaakt te worden in uitvoeringskosten voor gesubsidieerde arbeid (ID/WIW), trajecten gericht op werk en de overige trajecten;
 - d. in hoeverre hangen de (hoogte van de) uitvoeringskosten samen met klantkenmerken in het bestand (bijvoorbeeld ouder dan 55 jaar, jonger dan 35 jaar, echtparen, afstand tot de arbeidsmarkt etc), of met de kenmerken van de regeling?
 - e. hoeveel gemeenten werken er samen in een regionaal verband of intergemeentelijke sociale dienst? Wat is de omvang van deze samenwerkingsverbanden (aantal gemeenten en omvang uitvoeringskosten). In hoeverre zijn hier schaalvoordelen behaald? In hoeverre verwachten deze samenwerkingsverbanden meer (nog) schaalvoordelen te kunnen behalen door schaalvergroting?

1.3 Mate waarin onderzoeksvragen konden worden beantwoord

1.3.1 Hoofdvragen geheel beantwoord

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van medio april tot medio juni 2010. De beperkte onderzoekstijd is bepalend geweest voor de opzet van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethodiek. Daarom is bij de uitgaven- en verschillenanalyse gewerkt van globaal naar specifiek. Dit betekent dat eerst op de hoofdvragen van het onderzoek is ingegaan en pas daarna op bepaalde nadere specificaties.

Ondanks de korte onderzoeksperiode zijn de hoofdvragen van het onderzoek volledig beantwoord. Dit was mogelijk doordat een vliegende start kon worden gemaakt op basis van reeds bij Cebeon beschikbare informatie en door goede medewerking van gemeenten en UWV.

1.3.2 Deelvragen grotendeels beantwoord

Met betrekking tot de deelvragen was binnen de beschikbare tijd het volgende mogelijk:

- ad. a. deze vragen konden geheel worden beantwoord;
- ad. b. de inspanningen zijn er op gericht geweest om per regeling en per gemeente alle relevante kostensoorten te betrekken in de uitvoeringskosten voor zowel het inkomens- als werkdeel, zodat deze onderling zo goed mogelijk vergelijkbaar zijn.

Bij gemeenten zijn de uitvoeringskosten zoveel mogelijk geïnventariseerd op basis van gedetailleerde grootboekrekeningen. Daarbij worden door gemeenten verschillende economische categorieën gehanteerd. Dit is mede afhankelijk van de vraag of gemeenten de uitvoering zelf doen (economische categorie 1 salarissen en sociale lasten of 6.2.2. overige verrekeningen van kostenplaatsen) of hebben uitbesteed (economische categorie 3.4.3. overige aankopen en uitbesteding niet duurzame goederen en diensten). Overigens zitten hierin vaak ook nog andere kosten verscholen die niet relevant zijn voor het onderzoek en moeten worden uitgefilterd. Vanwege de uiteenlopende wijze waarop gemeenten uitvoeringskosten verantwoorden in hun financiële administraties, was het binnen het korte tijdsbestek niet mogelijk om de uitvoeringskosten voor alle gemeenten te specificeren naar uniform gedefinieerde kostensoorten en activiteiten.

Van het UWV is de gevraagde uitsplitsing van uitvoeringlasten naar kostensoorten per regeling niet ontvangen;

- ad. c. het eerste deel van de vraag kon worden beantwoord (specificatie van de uitvoeringskosten per regeling naar inkomen en werk).
Voor een aantal gemeenten konden de uitvoeringslasten van het werkdeel worden gespecificeerd naar verschillende vormen van werktoeleiding. Aangezien deze specificatie door veel andere gemeenten niet op korte termijn (volledig) te leveren was, waren de verzamelde gegevens van de gemeenten niet optelbaar op onderdelen en daarmee niet bruikbaar voor het bepalen van landelijke uitvoeringskosten gespecificeerd naar de verschillende vormen van werktoeleiding;
- ad. d. voor de verklaring van verschillen in uitvoeringskosten tussen gemeenten onderling zijn op hoofdlijnen relaties gelegd met klantkenmerken en kenmerken van het uitvoeringsproces.
Voor een meer gedetailleerde vergelijking van de uitvoeringskosten voor de verschillende regelingen in relatie tot klantkenmerken, zijn bij het UWV procesbeschrijvingen per regeling en specificaties van uitvoeringskosten naar regio's opgevraagd. Deze informatie is door het UWV niet aangeleverd. Overigens is uit de analyses op hoofdlijnen gebleken dat de klant- en proceskenmerken zeer verschillen, zowel tussen gemeenten onderling als in vergelijking met de UWV-regelingen (zie vervolg);
- ad. e. deze vraag is grotendeels beantwoord.

1.4 Inhoud rapport

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- hoofdstuk 2: uitvoeringskosten gemeenten;
- hoofdstuk 3: uitvoeringskosten UWV;
- hoofdstuk 4: vergelijking gemeenten met UWV.

2 Uitvoeringskosten gemeenten

2.1 Beschikbare informatie steekproefgemeenten

werkwijze

Om een goed beeld te krijgen van de gemeentelijke uitvoeringskosten met betrekking tot werk en inkomen, is een steekproef getrokken van 50 gemeenten. Hierbij is rekening gehouden met spreiding naar verschillende structuurkenmerken (sociale structuur, omvang), samenwerkingsverbanden en spreiding over regio's.

Bij deze gemeenten is de volgende informatie opgevraagd:

- gedetailleerde financiële gegevens (grootboekrekeningen) voor de jaren 2007, 2008 en 2009;
- inhoudelijke (achtergrond)informatie, zoals beleidsnota's, formatiegegevens en informatie over de opzet van de gemeentelijke organisatie (samenwerking, uitbesteding) en de financiële administratie (relevante producten in de gemeentelijke rekening, toerekening overhead/kostenplaatsen).

Na ontvangst zijn de gegevens gecontroleerd op volledigheid, consistentie en bruikbaarheid voor het onderzoek (met name of het mogelijk is om de uitvoeringskosten van de uitkeringslasten te onderscheiden en binnen de uitvoeringskosten werk van inkomen te onderscheiden).

De financiële gegevens zijn door de onderzoekers gecodeerd en geanalyseerd. De uitgaven- en verschillenanalyse heeft in de meeste gevallen geleid tot aanvullende vragen aan gemeenten c.q. terugkoppeling van de uitkomsten op de betreffende gemeenten.

bruikbare respons

Bovenstaande werkzaamheden hebben er toe geleid dat voor deze rapportage kan worden beschikt over bruikbare respons voor het jaar 2008 van 42 gemeenten; voor de jaren 2007 en 2009 ligt de respons iets lager. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de respons per inwonergroep voor de verschillende jaren.

Tabel 2.1. Bruikbare respons steekproefgemeenten per jaar per inwonergroep.

| <i>inwonergroep</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>0-20.000 inwoners</i> | 14 | 14 | 14 |
| <i>20-50.000 inwoners</i> | 7 | 9 | 7 |
| <i>50-100.000 inwoners</i> | 7 | 8 | 7 |
| <i>100-250.000 inwoners</i> | 7 | 7 | 7 |
| <i>>250.000 inwoners</i> | 4 | 4 | 4 |
| <i>totaal steekproef</i> | 39 | 42 | 39 |

Van overige gemeenten is – ondanks diverse rappelrondes – geen bruikbare (financiële) informatie ontvangen.

2.2 Uitgaven- en verschillenanalyse

2.2.1 Uitgavenanalyse

De gegevens uit de gemeentelijke rekeningen zijn voor de jaren 2007, 2008 en 2009 gecodeerd en geanalyseerd. Daarbij hebben de volgende bewerking plaatsgevonden:

- het afzonderen van de uitkeringskosten van de uitvoeringskosten voor werk en inkomen;
- het afzonderen van de uitkerings- en uitvoeringskosten met betrekking tot bijzondere bijstand/minimabeleid;¹
- het splitsen van de uitvoeringskosten naar een deel dat betrekking heeft op ‘werk’ en ‘inkomen’:
 - bij het werkdeel gaat het om de uitvoering van verschillende vormen van werktoeleiding, zowel gesubsidieerde arbeid (WIW/ID) en werktrajecten als werkkansbevorderende maatregelen zoals beroepskwalificerende scholing en sociale activering;²
 - bij het inkomensdeel gaat het om inkomensondersteuning in het kader van de WWB (inclusief de IOAW, IOAZ, BBZ en WIK).

Hierbij is rekening gehouden met de volgende aspecten:

- de toerekening van de relevante overhead (al dan niet via kostenplaatsen);
- uitvoeringskosten bij samenwerkingsverbanden tussen gemeenten waaraan (een deel van) de uitvoering is uitbesteed, voor zover deze konden worden gespecificeerd (dit is met name relevant bij het werkdeel);
- specificatie van de gemeentelijke uitvoeringslasten naar kostensoorten. Aandachtspunt daarbij is de uiteenlopende wijze waarop gemeenten uitvoeringslasten verantwoorden op economische categorieën. Zoals eerder aangegeven is dit mede afhankelijk van de vraag of gemeenten de uitvoering zelf doen of hebben uitbesteed;
- voor zover bij het werkdeel uitvoeringskosten van derden onderdeel uitmaken van ingekochte trajecten, zijn deze uitvoeringskosten niet meegenomen in de inventarisatie. Deze uitvoeringskosten komen in beginsel ook niet ten laste van de algemene middelen van gemeenten maar worden gefinancierd met de specifieke middelen die gemeenten ontvangen vanuit het objectief verdeelmodel voor het werkdeel.

Een groot deel van de inspanningen is gericht geweest op het aanbrengen van uniformiteit in de kosten zoals die in de gemeentelijke rekeningen worden verantwoord, in aansluiting op de voorschriften uit de regeling Informatievoorziening voor derden (Iv3), met als doel de uitvoeringslasten voor werk en inkomen zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken tussen gemeenten.

2.2.2 Verschillenanalyse

In een verschillenanalyse zijn de uitkomsten vergeleken met het subcluster ‘overig werk en inkomen’ van het gemeentefonds (op het totaal van de uitvoeringskosten). Via dit subcluster ontvangen gemeenten een algemene, niet doelgebonden vergoeding voor hun uitvoeringskosten in het kader van werk en inkomen (exclusief minimabeleid/bijzondere bijstand). Hierbij wordt rekening gehouden met verschillen in structuurkenmerken tussen gemeenten (sociale structuur, schaafeffecten).

In 2008 bedraagt de uitkomst van het totale cluster ‘werk en inkomen’ voor alle gemeenten tezamen circa 1,7 miljard euro. Hiervan heeft circa 1,5 miljard betrekking op het subcluster ‘overig werk en inkomen’ (i.c. de

1. Deze kosten zijn verder buiten beschouwing gelaten.

2. Zowel voor bijstandsontvangers en personen met een gesubsidieerde baan als voor niet-uitkeringsgerechtigden.

uitvoeringskosten werk en inkomen); het restant heeft betrekking op het subcluster bijzondere bijstand/minimabeleid.³

Op de onderdelen werk en inkomen zijn de uitkomsten per gemeente vergeleken met de uitkomsten van andere (qua sociale structuur vergelijkbare) gemeenten.

Bij duidelijke verschillen is, op basis van toegezonden informatie of contact met de gemeente, nagegaan wat de achtergrond hiervan is. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot correcties in de gecodeerde uitvoeringskosten.

2.2.3 Ophoging uitkomsten steekproefgemeenten naar landelijk totaal

De uitvoeringskosten met betrekking tot werk en inkomen zoals die zijn gevonden bij de steekproefgemeenten, zijn opgehoogd naar landelijke totaalbedragen via de ijkpuntcores van gemeenten waarbij de gemeenten zijn ingedeeld naar sociale structuur.

Op grond van de score van gemeenten op het subcluster 'overig werk en inkomen' in het gemeentefonds in 2008, zijn gemeenten ingedeeld naar vijf onderscheiden sociale structuurgroepen (uiteenlopend van zeer sterk tot zeer zwak).⁴ De non-respons wordt per sociale structuurgroep bijgeschat op grond van het gemiddelde aandeel van de uitvoeringskosten van de responderende gemeenten in hun clusteruitkomst. In verband met de dynamiek in het aantal bijstandsonvangers in de onderzoeksperiode is hierbij gebruik gemaakt van actuele cijfers omtrent het aantal bijstandsonvangers.

De gevonden uitkomsten voor de responderende steekproefgemeenten bepalen circa 43% van de totale opgehoogde uitkomsten in 2008.

Hierbij zijn de G4 integraal in de respons vertegenwoordigd, zodat voor deze gemeenten de uitkomsten niet hoefden te worden opgehoogd.⁵

2.3 Uitkomsten

2.3.1 Uitvoeringskosten werk en inkomen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitvoeringskosten van gemeenten met betrekking tot werk en inkomen (exclusief bijzondere bijstand/minimabeleid) voor de jaren 2007, 2008 en 2009. Als referentie wordt tevens de uitkomst van het subcluster 'overig werk en inkomen' in het gemeentefonds vermeld.⁶

-
3. Deze bedragen zijn gebaseerd op volumina en gewichten aansluitend bij de septembercirculaire 2008 van het gemeentefonds, waarbij rekening is gehouden met het relevante deel van de dekking vanuit overige eigen middelen (OEM).
 4. Deze sociale vijf structuurklassen zijn zodanig afgebakend dat elke klasse ongeveer 20% van de totale uitkomst van het subcluster 'overig werk en inkomen' vertegenwoordigd.
 5. Voor Utrecht en Den Haag zijn de gegevens voor 2007 afgeleid van 2008, waarbij rekening is gehouden met tussentijdse prijs- en volumeontwikkelingen.
 6. Op basis van de situatie aansluitend bij de laatste circulaire van het gemeentefonds uit het betreffende jaar. Hierbij is rekening gehouden met de toerekening van het relevante deel van de dekking vanuit overige eigen middelen (OEM).

Tabel 2.2. Gemeentelijke uitvoeringskosten werk en inkomen (excl. bijzondere bijstand/minimabeleid) en clusteruitkomst gemeentefonds voor de jaren 2007, 2008 en 2009. Bedragen in miljoenen euro's.

| <i>onderdeel</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <i>uitvoeringskosten werk</i> | 420 | 487 | 609 |
| <i>uitvoeringskosten inkomen</i> | 868 | 853 | 871 |
| <i>totaal uitvoeringskosten werk en inkomen</i> | 1.288 | 1.340 | 1.479 |
| <i>clusteruitkomst gemeentefonds</i> | 1.448 | 1.452 | 1.451 |

ontwikkeling uitvoeringskosten: sterke toename werkdeel, beperkte mutaties inkomensdeel

In de bovenstaande tabel is te zien dat de totale uitvoeringskosten in de periode 2007-2009 duidelijk oplopen. Deze stijging vindt met name plaats bij het werkdeel.

Bij het inkomensdeel is in de periode 2007-2008 en daling van de uitvoeringslasten te zien, waarna deze in de periode 2008-2009 weer stijgen. Per saldo blijven de uitvoeringslasten voor het inkomensdeel in de periode 2007-2009 ongeveer gelijk.

vergelijking met clusteruitkomst gemeentefonds

Wanneer de feitelijke totale uitvoeringskosten voor werk en inkomen worden vergeleken met de clusteruitkomst in het gemeentefonds, levert dat het volgende beeld op.

In de jaren 2007 en 2008 liggen de totale feitelijke uitvoeringskosten (duidelijk) onder de clusteruitkomst in het gemeentefonds. In 2009 liggen de feitelijke uitvoeringskosten van gemeenten iets boven de clusteruitkomst.

Hierbij wordt opgemerkt dat de feitelijke ontwikkeling van het aantal uitkeringsontvangers vertraagd doorwerkt in de clusteruitkomst van het gemeentefonds.⁷ Dit impliceert dat de clusteruitkomsten – onder invloed van de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers – uiteindelijk nog zullen veranderen. Doordat het aantal bijstandsontvangers in 2007 en 2008 uiteindelijk lager is uitgekomen en in 2009 juist hoger, zal dit een neerwaarts effect hebben op de clusteruitkomst voor 2007 en 2008 en een opwaarts effect op de clusteruitkomst voor 2009.

relatie met ontwikkeling aantal uitkeringseenheden

Voor de beoordeling van (de ontwikkeling van) de uitvoeringskosten is het van belang dat het aantal uitkeringseenheden in de periode 2007-2008 afneemt en in de periode 2008-2009 weer toeneemt (zie tabel 2.3). Daarnaast zijn in dit verband nog andere factoren relevant (zie vervolg).

2.3.2 Uitvoeringskosten en kostensoorten

inkomensdeel

Bij het inkomensdeel bestaan de uitvoeringskosten van gemeenten grotendeels uit directe personele kosten (gemiddeld circa driekwart). Het belangrijkste verschil in uitvoeringskosten tussen gemeenten op het inkomensdeel hangt dan ook samen met verschillen in formatie die wordt ingezet in het kader van inkomensondersteuning.

7. Door middel van nacalculatie wordt in de algemene uitkering van het gemeentefonds uiteindelijk rekening gehouden met het daadwerkelijke aantal bijstandsontvangers per gemeente.

Het overige deel van de uitvoeringskosten heeft betrekking op andere kostensoorten (huisvesting, automatisering en dergelijke) die vaak in de vorm van overhead (al dan niet via kostenplaatsen) worden toegerekend aan de relevante formatie.

Bij een aantal gemeenten zijn de verschillende kostencomponenten te onderscheiden in de financiële administratie. Bij de meeste gemeenten moet er dieper in de administraties worden gezocht en kost het de nodige moeite om de verschillende kostensoorten te onderscheiden.

Daarbij is tussen gemeenten sprake van verschillen. Zo kan er met betrekking tot huisvestingslasten sprake zijn van verschillen als gevolg van ouderdom van de panden (nieuwbouw of geheel afgeschreven), toerekeningsmethodiek (algemene opslag voor alle gemeentelijke huisvesting of specifiek per dienst/afdeling, toerekening via formatie of vierkante meters) en incidentele effecten (verbouwing). Bij andere kostensoorten kunnen naast incidentele effecten ook effecten optreden vanuit verschillen in organisatie (bijvoorbeeld eigen financiële afdeling of ondersteuning vanuit centrale afdeling financiën) en verschillen in de mate waarin de toerekening is gespecificeerd (algemene opslag voor alle ICT of specifieke hardware/software gericht toerekenen per afdeling; alleen toerekenen financiën direct ondersteunend aan werkproces of totaal concernfinanciën via formatie toedelen).

De invloed van deze overige kostensoorten op de gevonden bandbreedte in totale uitvoeringslasten (zie hierna) is relatief beperkt. Voor individuele gemeenten kunnen deze kostensoorten echter wel een belangrijke verklaring vormen voor afwijkende kostenpatronen.

werkdeel

Bij het werkdeel loopt het aandeel van de verschillende kostensoorten in de totale uitvoeringskosten sterker uiteen. Dit hangt vooral samen met de uiteenlopende wijze waarop gemeenten de uitvoering van het werkdeel hebben georganiseerd.

Bij het zelf uitvoeren van activiteiten in het kader van werktoeleiding worden de kosten verantwoord als 'directe personeelskosten' of via 'verrekeningen van kostenplaatsen' (personeelskosten inclusief toegerekende overhead).

In geval van uitbesteding zijn er vaak slechts in beperkte mate gemeentelijke uitvoeringskosten relevant (met betrekking tot beleid, advisering en dergelijke). De uitvoeringslasten van de externe partij waar de werktrajecten worden ingekocht zitten dan verscholen in de financiële bijdrage aan deze externe partij die in de administratie van gemeenten vaak wordt verantwoord op de economische categorie 'aankopen niet duurzame goederen en diensten'. De uitvoeringskosten van deze externe partij zijn niet meegenomen in de inventarisatie. Overigens worden deze kosten door gemeenten in beginsel ook niet gefinancierd uit hun algemene middelen maar uit de specifieke middelen die zij ontvangen in het kader van het objectief verdeelmodel voor het werkdeel.

2.3.3 Verschillen in uitvoeringskosten tussen gemeenten

In de onderstaande tabel worden de totale uitvoeringskosten voor werk en inkomen gerelateerd aan het aantal uitkeringseenheden.⁸ Daarbij wordt voor het jaar 2008 tevens de gevonden bandbreedte in de uitvoeringskosten per uitkeringseenheid bij individuele steekproefgemeenten aangegeven.

8. Een uitkeringseenheid heeft in dit verband betrekking op een huishouden dan een uitkering ontvangt in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) of de Wet investeren in jongeren (WIJ). Bron: CBS.

Tabel 2.3. Gemeentelijke uitvoeringskosten werk en inkomen (excl. bijzondere bijstand/minimabeleid) en clusteruitkomst gemeentefonds voor de jaren 2007, 2008 en 2009. Bedragen in euro's per uitkeringseenheid.

| <i>onderdeel</i> | <i>gemiddelde score 2007</i> | <i>gemiddelde score 2008</i> | <i>gemiddelde score 2009</i> | <i>laagste score 2008</i> | <i>hoogste score 2008</i> |
|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| <i>uitvoeringskosten werk</i> | 1.378 | 1.663 | 1.922 | 174 | 3.086 |
| <i>uitvoeringskosten inkomen</i> | 2.845 | 2.915 | 2.748 | 1.363 | 8.054 |
| <i>totaal uitvoeringskosten werk en inkomen</i> | 4.223 | 4.578 | 4.670 | 2.265 | 8.518 |
| <i>clusteruitkomst gemeentefonds</i> | 4.749 | 4.961 | 4.581 | 3.565 | 9.833 |
| <i>aantal uitkeringseenheden</i> | 304.920 | 292.610 | 316.780 | | |

uitvoeringskosten per uitkeringseenheid: sterke toename werkdeel

In de bovenstaande tabel is te zien dat de uitvoeringskosten in de periode 2007-2009 ook per uitkeringseenheid duidelijk zijn toegenomen.

Deze toename vindt geheel plaats bij het werkdeel. In beleidsnota's van gemeenten is ook te vinden dat zij de laatste jaren – mede onder invloed van de conjuncturele ontwikkelingen – steeds meer inzetten op werktoeleiding.

per saldo beperkte ontwikkeling inkomensdeel: relatie ontwikkeling aantal uitkeringseenheden

Deze ontwikkeling op het inkomensdeel hangt samen met de ontwikkeling van het aantal uitkeringseenheden in de periode 2007-2009.

Het aantal uitkeringseenheden vertoont in de periode 2007-2008 een daling om vervolgens in de periode 2008-2009 weer te stijgen. Per saldo is er in de periode 2007-2009 sprake van een stijging van het aantal uitkeringseenheden. De uitvoeringskosten voor het inkomensdeel volgen in absolute zin een vergelijkbare ontwikkeling (zie tabel 2.2).

Wanneer de uitvoeringskosten voor het inkomensdeel worden gerelateerd aan het aantal uitkeringseenheden, is te zien dat deze eerst iets toenemen in 2008 om vervolgens af te nemen in 2009. Per saldo is er in de periode 2007-2009 sprake van een beperkte daling van de uitvoeringslasten per uitkeringseenheid voor het inkomensdeel. Vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen wat de achtergrond is van deze ontwikkeling.

relatie met clusteruitkomst gemeentefonds

Ten opzichte van de clusteruitkomst in het gemeentefonds is er sprake van een vergelijkbare ontwikkeling als in tabel 2.2.

grote spreiding in uitvoeringslasten individuele gemeenten

In de laatste kolommen van de tabel is te zien dat er in 2008 bij individuele steekproefgemeenten sprake is van een substantiële bandbreedte in de feitelijke uitvoeringskosten per uitkeringseenheid. In relatieve zin is deze bandbreedte het grootst bij het werkdeel.

In de uitkomst van het subcluster 'werk en inkomen' in het gemeentefonds is voor individuele gemeenten een vergelijkbare bandbreedte te zien.

In paragraaf 2.3.4 zal nader worden ingegaan op de achtergronden van verschillen in uitvoeringskosten tussen gemeenten.

2.3.4 Achtergronden verschillen in uitvoeringskosten tussen gemeenten

relatie met structuurkenmerken

Verschillen in uitvoeringskosten tussen individuele gemeenten hangen voor een belangrijk deel samen met verschillen in structuurkenmerken.

De relevante structuurkenmerken zijn opgenomen in de subcluster ‘werk en inkomen’ van het gemeentefonds en zijn daarmee bepalend voor verschillen in clusteruitkomst tussen individuele gemeenten en daarmee voor de algemene middelen die gemeenten beschikbaar krijgen voor hun uitvoeringskosten in de sfeer van werk en inkomen.

Naast sociale kenmerken (aantal bijstandsontvangers, huishoudens met een laag inkomen) bevat het subcluster ‘werk en inkomen’ ook schaaufactoren. Daarbij wordt voornamelijk rekening gehouden met schaalnadelen die kleinere gemeenten ondervinden. Deze gemeenten ontvangen een relatief hoog bedrag per uitkeringseenheid in het gemeentefonds.

schaaleffecten en effecten samenwerking

Vooral bij kleinere gemeenten is er vaak sprake van samenwerking bij de uitvoering van werk en inkomen. Deze samenwerking kan zowel betrekking hebben op uitbesteding van de werkzaamheden aan een grotere (buur)gemeente of aan een samenwerkingsverband die de uitvoering voor meerdere gemeenten verzorgt. Door samenwerking kunnen nadelige schaaleardeffecten worden opgeheven.

Bij de kleinere steekproefgemeenten die participeren in een samenwerkingsverband⁹ blijken de totale uitvoeringskosten zo’n 1.000 tot 2.000 euro per uitkeringseenheid lager te kunnen liggen dan bij vergelijkbare gemeenten die niet participeren in een samenwerkingsverband.

verschillen in beleidsinzet tussen gemeenten en in de tijd

Er zijn duidelijke verschillen in de wijze waarop wordt ingezet op het beperken of terugdringen van het cliëntenbestand, zowel tussen individuele gemeenten als bij dezelfde gemeenten in de tijd.

Daarbij worden door gemeenten verschillende instrumenten gehanteerd, afhankelijk van het type cliënt (afstand tot arbeidsmarkt).¹⁰ Zo wordt door veel (maar niet alle) gemeenten het ‘workfirst-principe’ gehanteerd als instrument om de instroom te beperken en de uitstroom te bevorderen. Ook de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de ‘poortwachterfunctie’ is bepalend voor de instroom. Bij cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt ligt de nadruk vaak meer op het aanbieden van gesubsidieerd werk of voorliggende voorzieningen (sociale activering, scholing). Gemeenten verschillen zowel in de mate waarin zij deze instrumenten inzetten als in de wijze waarop zij hun cliëntenbestand indelen naar kansrijk en kansarm(er). Ook verschillen gemeenten in de mate waarin zij samenwerken met andere gemeenten en derden (bijvoorbeeld de fiscus).

Daarnaast kan er sprake zijn van effecten als gevolg van speciale acties in het kader van handhaving en/of fraudebestrijding, vaak gericht op specifieke doelgroepen. Dergelijke beleidsintensivering kunnen dan leiden tot (tijdelijke) extra uitvoeringskosten, maar kunnen – indien effectief – ook leiden tot lagere uitkeringslasten.

De hiervoor genoemde gemeentelijke keuzes zijn bepalend voor de omvang van de uitvoeringslasten met betrekking tot werk en inkomen.

9. Het gaat hier om circa 10 gemeenten die hebben gerepsondeerd.

10. Zie ook: Divosa-monitor 2007, Verschil maken, drie jaar Wet werk en bijstand.

verschillen in organisatie uitvoering tussen gemeenten en in de tijd

Ook bij de wijze waarop de uitvoering in gemeenten is georganiseerd is er sprake van verschillen, zowel tussen individuele gemeenten als in de tijd.

Zo kunnen door toenemend gebruik van automatisering (internet, koppelingen externe bestanden) werkprocessen efficiënter worden ingericht, wat kan leiden tot lagere uitvoeringskosten per uitkeringseenheid.

Ook de wijze waarop controles in het kader van handhaving/fraudebestrijding worden ingericht lopen tussen gemeenten uiteen (gericht op het hele cliëntenbestand of alleen bepaalde doelgroepen, al dan niet gebaseerd op signalen die wijzen op mogelijke fraude) en kunnen bepalend zijn voor de omvang van de uitvoeringskosten.

De uitvoeringskosten bestaan bij de meeste gemeenten grotendeels uit personeelslasten (incl. toegerekende overhead). Wel is er bij individuele gemeenten sprake van duidelijke verschillen in zowel de omvang als samenstelling van de uitvoeringskosten. Dit hangt samen met de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd (uitbesteden of zelf doen).

samenstelling cliëntenbestand

Een andere verklarende factor voor verschillen tussen gemeenten heeft betrekking op de uiteenlopende samenstelling van het cliëntenbestand.

Sommige gemeenten hebben een relatief stabiel bestand, terwijl in andere gemeenten de in- en uitstroom van cliënten relatief groter is (veel mutaties leiden tot veel werk en daarmee hoge uitvoeringskosten).

In dit verband wordt ook gewezen op verschillen in het relatieve aantal cliënten met een lange uitkeringsduur. Zo loopt het aandeel van cliënten met een uitkeringsduur van meer dan 5 jaar tussen individuele gemeenten uiteen van minder dan 20% tot meer dan 50% van het totale cliëntenbestand.

relatie met werkdeel

Bij het werkdeel is er sprake van verschillen in uitvoeringskosten tussen gemeenten als gevolg van verschillen in de mate waarin zij de betreffende activiteiten zelf uitvoeren of hebben uitbesteed aan derden.

Uitbesteding heeft daarmee een drukkend effect op de uitvoeringskosten van de betreffende gemeenten. De (uitvoerings)kosten die gemaakt worden door deze externe partijen komen weer terug in de uitkeringslasten van het werkdeel.

Ook verschillen in beleidsinzet op het werkdeel (workfirst, actieve werkgeversbenadering, specifieke projecten met werkgevers) kunnen de omvang van de uitvoeringskosten beïnvloeden.

2.3.5 Bandbreedte uitvoeringskosten in relatie tot voorgaande schakels

indicatie omvang verschillen in relatie tot voorgaande schakels

In het kader van het onderhavige onderzoek is geen efficiency-onderzoek gedaan bij individuele gemeenten. Wel is aangegeven (zie het voorgaande) welke factoren/schakels van invloed zijn op het niveau van de gemeentelijke uitvoeringskosten.

Om een indicatie te geven van de mogelijke invloed van de hiervoor genoemde schakels, is gebruik gemaakt van een nadere indeling van de responderende gemeenten op grond van:

- a) de hoogte van de uitvoeringskosten ten opzichte van die van vergelijkbare gemeenten;
- b) de relatie tussen de uitvoeringskosten en de netto-uitkeringskosten.¹¹

11. De netto-uitkeringskosten hebben betrekking op het saldo van de uitkeringskosten en de specifieke inkomsten uit het objectief verdeelmodel.

In de onderstaande tabel worden voor 2008 de gemiddelde uitvoeringslasten voor werk en inkomen per uitkeringseenheid weergegeven voor gemeenten bij uiteenlopende combinaties van hun relatieve score op uitvoeringskosten en netto-uitkeringskosten op het inkomensdeel¹²:

- uitvoeringskosten worden als relatief laag aangeduid wanneer deze meer dan 25% onder de clusteruitkomst van een gemeente liggen. Van relatief hoge uitvoeringskosten is sprake wanneer deze meer dan 5% boven de clusteruitkomst liggen;
- netto-uitkeringskosten worden als relatief laag aangeduid wanneer er sprake is van een overschot op het inkomensdeel van meer dan 10%. Bij een overschot van minder dan 10% wordt dit aangeduid als relatief hoge uitkeringskosten.

Tabel 2.4. Globale indicatie gemeentelijke uitvoeringskosten 2008 per uitkeringseenheid voor verschillende combinaties van uitvoeringskosten en nett-uitkeringskosten

| <i>combinaties uitvoeringskosten werk en inkomen en uitkeringslasten I-deel</i> | <i>uitvoeringskosten 2008 per uitkeringseenheid</i> |
|---|---|
| a. relatief hoge uitvoeringskosten en relatief hoge uitkeringskosten | 6.000 |
| b. relatief hoge uitvoeringskosten en relatief lage uitkeringskosten | 4.900 |
| c. gemiddeld niveau uitvoeringskosten | 4.500 |
| d. relatief lage uitvoeringskosten en relatief lage uitkeringskosten | 3.400 |
| e. relatief lage uitvoeringskosten en relatief hoge uitkeringskosten | 3.000 |

lage uitvoeringskosten en lage uitkeringskosten (d)

In de bovenstaande tabel is te zien dat er gemeenten zijn waar relatief lage uitvoeringslasten per uitkeringseenheid samengaan met relatief lage netto-uitkeringskosten (d). Het niveau van de uitvoeringskosten voor werk en inkomen ligt in deze gemeenten circa 1.100 euro per uitkeringseenheid onder het gemiddelde niveau (c).

Deze gemeenten bieden aanknopingspunten voor het zoeken naar 'best practices'. Daarbij is het de vraag of het hier alleen gaat om goede prestaties van gemeenten of dat er nog andere verklarende factoren schuilgaan achter de gevonden kostenpatronen.

lage uitvoeringslasten en hoge uitkeringslasten (e)

Bij een aantal gemeenten waar relatief lage uitvoeringskosten samengaan met relatief hoge netto-uitkeringskosten (e), ligt het niveau van de uitvoeringskosten nog iets lager (circa 1.500 euro onder het gemiddelde niveau ad. c).

Bij deze gemeenten is het interessant om na te gaan wat er schuil gaat achter deze combinatie van kostenpatronen: zijn de uitkeringskosten hoog doordat men relatief weinig inspanningen verricht (poortwachter, handhaving) om deze laag te houden waardoor de uitvoeringskosten laag blijven, of spelen andere factoren een rol (bijvoorbeeld incidentele effecten).

hoge uitvoeringskosten en lage uitkeringskosten (b)

Bij gemeenten waar relatief hoge uitvoeringskosten samen gaan met het relatief lage uitkeringskosten (b), is te zien dat de gemiddelde uitvoeringskosten per uitkeringseenheid circa 400 euro boven het gemiddelde (c) liggen.

Bij deze gemeenten is het de vraag of hier sprake is van een oorzakelijk verband: leiden de inspanningen in de uitvoering tot lage uitkeringskosten (gaan de kosten voor de baten uit)?

12. Vanwege de tussen gemeenten sterk uiteenlopende niveaus van netto-uitkeringskosten op het W-deel (onder andere vanwege de verschillende wijze waarop gemeenten de uitvoering op dit onderdeel hebben georganiseerd), worden deze hier buiten beschouwing gelaten.

hoge uitvoeringskosten en hoge uitkeringskosten (a)

Bij gemeenten waar relatief hoge uitvoeringslasten samen gaan met hoge netto-uitkeringslasten (a) liggen de gemiddelde uitvoeringslasten beduidend hoger: tot circa 1.500 euro per uitkeringseenheid boven het gemiddelde (c).

Hierbij is het de vraag of dit wijst op inefficiency (gemeente zelf of in het kader van intergemeentelijke samenwerking) of dat er sprake is van bijzondere kostenverhogende factoren: moeilijk bemiddelbare cliënten, veel in- en uitstroom, lokale arbeidsmarktsituatie.

Overigens wordt opgemerkt dat het hier gemeenten betreft uit verschillende groottegroepen en verspreid over het land.

conclusie

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een aanzienlijke bandbreedte in zowel de uitvoeringskosten als de netto-uitkeringskosten van gemeenten.

Door gemeenten te typeren op basis van uiteenlopende combinaties van de relatieve omvang van uitvoeringskosten en netto-uitkeringslasten, kunnen ingangen worden gevonden voor nadere verdiepingen. Daarbij kunnen situaties van 'best practice' worden onderscheiden en de invloed van (tijdelijke of structurele) kostenverhogende factoren.

3 Uitvoeringskosten UWV

3.1 Gebruikte gegevens

reguliere uitvoeringskosten per regeling

Van het UWV is informatie ontvangen over de reguliere uitvoeringskosten op basis van de rekeningen 2007, 2008 en 2009.

Hierbij zijn de volgende kostencomponenten buiten beschouwing gebleven: tijdelijke effecten van beleidsbesparingen, project vernieuwing/transformatie, fusie CWI, arbeidsproductiviteitkorting en investeringsbudgetten.

Daarbij wordt een aantal regelingen onderscheiden die worden uitgevoerd door het UWV in het kader van de volgende wetgeving:

- Werkloosheidswet (WW);
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO);
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Binnen deze wet zijn de volgende regelingen te onderscheiden:
 - Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA);
 - Inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsgeschikten (IVA);
- Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ);
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAjong);
- Ziektewet (ZW).

uitvoeringskosten voormalige CWI

Voor de jaren 2007 en 2008 is rekening gehouden met het relevante deel van de uitvoeringskosten van het voormalige CWI, waarmee het UWV met ingang van 2009 is gefuseerd.

Daarbij zijn op de totale uitvoeringskosten van het voormalige CWI (circa 352 miljoen euro in 2007 en 340 miljoen euro in 2008) de volgende componenten in mindering zijn gebracht: indicatiestelling WSW, basisdienstverlening werkzoekenden (circa 31% van het totale bedrag), personeelsvoorziening werkgevers en juridische dienstverlening. Deze uitvoeringskosten hebben betrekking op dienstverlening van het CWI aan gemeenten en zijn niet relevant voor de uitvoering van de UWV-regelingen. In totaal wordt hiermee in 2008 een bedrag van circa 144 miljoen euro in mindering gebracht op de totale uitvoeringskosten van het CWI. Voor 2007 is in verband met de eerder genoemde componenten op vergelijkbare wijze een bedrag van circa 150 miljoen euro in mindering gebracht op de totale uitvoeringskosten van het CWI.

onderscheid werk en inkomen

Op basis van een specificatie van de uitvoeringskosten per regeling naar tactische producten die het UWV onderscheidt, zijn – in afstemming met het UWV – de uitvoeringskosten gesplitst in een deel dat betrekking heeft op ‘inkomen’ en een deel dat betrekking heeft op ‘werk’.

Daarbij zijn de volgende tactische producten toegerekend aan het onderdeel ‘inkomen’:

- publieke gegevensverstrekking;
- toekennen/afwijzen uitkeringen;
- continueren uitkeringen;

- preventieve handhaving;
- repressieve handhaving;
- betalingen.

De volgende tactische producten zijn toegerekend aan het onderdeel ‘werk’:

- deskundigenoordeel reïntegratie;
- ontslagadviezen;
- beoordeling reïntegratieverslagen werk
- basisdienstverlening werkzoekenden;
- beleidsprogramma’s werkzoekenden;
- reïntegratiecoaching;
- reïntegratiedienstverlening werkzoekenden;
- inkoop reïntegratiediensten;
- arbeidsvoorzieningen.

Het tactische product ‘cliëntinformatie’ dat een ‘overheadkarakter’ heeft, is daarbij naar rato verdeeld over werk en inkomen.

3.2 Uitkomsten

3.2.1 Uitvoeringskosten werk en inkomen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitvoeringskosten per regeling die door het UWV wordt uitgevoerd voor de jaren 2007, 2008 en 2009.

Tabel 3.1. Uitvoeringskosten UWV (excl. reorganisatie) per regeling in 2007, 2008 en 2009. Bedragen in miljoenen euro’s.

| regeling | 2007 | | | 2008 | | | 2009 | | |
|---|------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|
| | werk | inkomen | totaal | werk | inkomen | totaal | werk | inkomen | totaal |
| WW | 304 | 375 | 679 | 298 | 312 | 610 | 298 | 392 | 689 |
| WAO | 53 | 377 | 430 | 50 | 311 | 361 | 44 | 215 | 259 |
| WGA | 22 | 102 | 124 | 38 | 145 | 183 | 40 | 128 | 168 |
| IVA | 0 | 41 | 41 | 0 | 42 | 42 | 0 | 39 | 39 |
| WAZ | 0 | 26 | 26 | 0 | 30 | 30 | 0 | 13 | 13 |
| WAjong | 3 | 45 | 48 | 6 | 71 | 77 | 12 | 84 | 96 |
| ZW | 2 | 291 | 293 | 2 | 253 | 255 | 1 | 295 | 296 |
| overig* | 11 | 14 | 26 | 14 | 11 | 25 | 6 | 24 | 29 |
| totaal UWV (excl. reorganisatie) | 395 | 1.272 | 1.667 | 408 | 1.176 | 1.585 | 401 | 1.188 | 1.589 |

* Dit betreft de regelingen WAZO, REA, OOS en SIA.

In de bovenstaande tabel is te zien dat de totale uitvoeringskosten een daling laten zien in de periode 2007-2009. Deze daling vindt geheel plaats in de periode 2007-2008.

Voornamelijk bij de WAO is er sprake van een substantiële daling in de uitvoeringskosten. Bij de WGA is in deze periode juist sprake van een stijging van de uitvoeringskosten.

Bij de WW en de ZW is er sprake van een daling in 2007-2008 en een stijging in 2008-2009, waardoor de uitvoeringskosten voor deze regelingen per saldo nagenoeg gelijk blijven. Bij de WW hangt deze ontwikkeling samen met de conjunctuur (dalend aantal werklozen tot 2008 en daarna een stijging).

Opgemerkt wordt dat uitvoeringskosten met betrekking tot het werkdeel alleen relevant zijn bij enkele regelingen (met name bij de WW en in mindere mate bij de WAO, WGA en WAjong).

In dit verband wordt opgemerkt dat het UWV zich in een omvangrijk reorganisatie- en ombuigingstraject bevindt. Daarbij moeten de reguliere uitvoeringskosten van het UWV de komende jaren verder worden teruggebracht tot circa 1,3 miljard euro in 2014.¹³

3.2.2 Uitvoeringskosten en kostensoorten

kostensoorten

Binnen de door UWV aangeleverde specificatie van uitvoeringskosten per regeling naar tactische producten, wordt een nader onderscheid gemaakt naar operationele producten. Deze specificatie geeft echter geen zicht op kostensoorten (huisvesting, automatisering, et cetera).¹⁴

Een nadere specificatie van de uitvoeringskosten per regeling naar kostensoorten kon door het UWV niet worden aangeleverd.

geen informatie per regio

Net als gemeenten heeft het UWV te maken met structuurverschillen tussen regio's (kenmerken cliëntenbestand, situatie lokale arbeidsmarkt). Deze structuurverschillen kunnen van invloed zijn op het niveau van de uitvoeringslasten.

Aangezien er geen uitsplitsing van de uitvoeringskosten per regeling naar de verschillende regio's beschikbaar was, heeft er geen nadere analyse kunnen plaatsvinden naar achterliggende factoren (verschillen in kenmerken cliëntenbestand, lokale arbeidsmarkt) in relatie tot mogelijke regionale prijs- en volumeverschillen.

3.2.3 Verschillen in uitvoeringskosten tussen regelingen

uitvoeringskosten per uitkeringseenheid

Achter de verschillende regelingen die het UWV uitvoert gaan uiteenlopende ontwikkelingen van het aantal uitkeringseenheden schuil.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal uitkeringseenheden¹⁵ per regeling voor de jaren 2007, 2008 en 2009.

13. Bron: UWV, Meerjarenbeleidplan 2011-2015, Amsterdam, 29 januari 2010.

14. Overigens is van het UWV geen specificatie van de uitvoeringslasten per regeling naar operationele producten ontvangen.

15. Voor de UWV-regelingen is een uitkeringseenheid gedefinieerd als het aantal uitkeringsontvangers aan het eind van het betreffende jaar.

Tabel 3.2. Aantal uitkeringseenheden per regeling in 2007, 2008 en 2009. Bron: UWV.

| <i>regeling</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>WW</i> | 192.296 | 170.854 | 269.862 |
| <i>WAO</i> | 596.042 | 558.094 | 521.241 |
| <i>WGA</i> | 29.919 | 45.608 | 62.756 |
| <i>IVA</i> | 8.430 | 13.865 | 20.072 |
| <i>WAZ</i> | 42.992 | 38.675 | 34.270 |
| <i>Wajong</i> | 166.805 | 178.590 | 192.503 |
| <i>ZW</i> | 87.994 | 80.836 | 85.704 |
| <i>WAZO</i> | 41.271 | 39.108 | 39.980 |
| <i>totaal</i> | 1.165.749 | 1.125.630 | 1.226.388 |

In de bovenstaande tabel is een uiteenlopende ontwikkeling per regeling in de periode 2007-2009 te zien. Daarbij vallen de volgende ontwikkelingen op:

- het aantal WW-ers neemt – na een beperkte daling in 2008 – in 2009 sterk toe;
- het aantal WAO-ers neemt duidelijk af;
- het aantal personen met een uitkering in het kader van de WIA (WGA en IVA) neemt duidelijk toe;
- het aantal WAjong-ers neemt duidelijk toe.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitvoeringskosten per regeling uitgedrukt in euro's per uitkeringseenheid¹⁶ voor de jaren 2007, 2008 en 2009.

Tabel 3.3. Uitvoeringskosten UWV per regeling in 2007, 2008 en 2009. Bedragen in euro's per uitkeringseenheid.

| <i>regeling</i> | <i>2007</i> | | | <i>2008</i> | | | <i>2009</i> | | |
|-------------------------------------|-------------|----------------|---------------|-------------|----------------|---------------|-------------|----------------|---------------|
| | <i>werk</i> | <i>inkomen</i> | <i>totaal</i> | <i>werk</i> | <i>inkomen</i> | <i>totaal</i> | <i>werk</i> | <i>inkomen</i> | <i>totaal</i> |
| <i>WW</i> | 1.580 | 1.950 | 3.530 | 1.746 | 1.825 | 3.571 | 1.103 | 1.451 | 2.554 |
| <i>WAO</i> | 88 | 632 | 721 | 90 | 558 | 648 | 84 | 413 | 497 |
| <i>WGA</i> | 735 | 3.413 | 4.148 | 833 | 3.188 | 4.021 | 644 | 2.038 | 2.682 |
| <i>IVA</i> | 0 | 4.852 | 4.852 | 0 | 3.058 | 3.058 | 0 | 1.923 | 1.923 |
| <i>WAZ</i> | 0 | 612 | 612 | 0 | 781 | 781 | 0 | 374 | 374 |
| <i>WAjong</i> | 19 | 270 | 290 | 34 | 397 | 432 | 64 | 435 | 499 |
| <i>ZW</i> | 9 | 1.515 | 1.525 | 10 | 1.482 | 1.492 | 5 | 1.092 | 1.097 |
| <i>overig*</i> | nb | nb | nb | nb | nb | nb | nb | nb | nb |
| <i>totaal (excl. reorganisatie)</i> | 321 | 1.035 | 1.357 | 347 | 1.000 | 1.347 | 293 | 867 | 1.160 |

* Dit betreft de regelingen WAZO, REA, OOS en SIA.

In de bovenstaande tabel is te zien dat er tussen de verschillende regelingen sprake is van grote verschillen in de uitvoeringskosten per uitkeringseenheid.¹⁷

De achtergronden van deze verschillen worden in het onderstaande toegelicht.

16. Voor de UWV-regelingen is een uitkeringseenheid gedefinieerd als het aantal uitkeringsontvangers aan het eind van het betreffende jaar.

17. Voor de overige regelingen waren geen relevante aantallen uitkeringseenheden bekend. Overigens haat het hier om een beperkt deel van de uitvoeringskosten van het UWV (die overigens wel opgenomen zijn in de totale uitvoeringskosten in de onderste regel van de tabel).

3.2.4 Achtergronden verschillen uitvoeringslasten per regeling

Werkloosheidswet (WW)

Met betrekking tot de WW is zowel een inkomens- als werkdeel relevant. Daarbij zijn de volgende schakels en achtergronden relevant:

- inkomensdeel: de beoordeling van de duur en hoogte van de uitkering wordt steeds meer geautomatiseerd, zowel voor wat betreft de benodigde gegevens van werkgevers als de koppeling aan loongegevens. De uitvoeringskosten hangen voornamelijk samen met het aantal nieuwe uitkeringen en in mindere mate met het aantal lopende uitkeringen.

In dit verband wordt opgemerkt dat de sterke toename van het aantal cliënten in 2009, slechts in beperkte mate heeft geleid tot extra uitvoeringskosten. In het kader van dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre dit van invloed is geweest op de kwaliteit van de dienstverlening;

- werkdeel: in de jaren 2007 en 2008 was de praktijk dat gedurende de eerste 9 maanden van een WW-uitkering nauwelijks reïntegratiemiddelen werden ingezet en er voornamelijk sprake was van basisdienstverlening (relatief lage uitvoeringskosten). Pas daarna – wanneer de klant was overgedragen van het voormalige CWI naar het UWV – volgde meer intensieve begeleiding naar werk. In dit verband wordt opgemerkt dat er tot 2008 eigenlijk voornamelijk sprake was van frictiewerkloosheid, waardoor er relatief weinig intensieve trajecten nodig waren.

Met ingang van 2009 (wanneer het voormalige CWI is gefuseerd met het UWV) wordt vanaf de derde maand van de WW-uitkering tijdens een evaluatie- en poortwachtersgesprek tussen werkcoach en klant bepaald hoe en wanneer intensivering van de dienstverlening aan de orde is. Doordat het beschikbare budget voor werktrajecten vooraf is gemaximeerd op basis van afspraken die het UWV met het ministerie van SZW maakt, worden de beschikbare reïntegratiemiddelen selectief en vraaggericht ingezet (afhankelijk van de afstand van de klant tot de arbeidsmarkt en de kans op werkhervatting). Dit betekent dat in 2009 van de totale groep die op enig moment gedurende 3 maanden een WW-uitkering had ontvangen (circa 128.000 personen), voor circa 20% een traject of een dienst is ingekocht. Van de groep die 9 maanden een WW-uitkering had ontvangen (circa 82.000 personen) werd voor circa 15% een reïntegratiedienst ingekocht.

Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO)

Bij de WAO is de laatste jaren een sterke afname te zien van de uitvoeringskosten, zowel in absolute zin als per uitkeringseenheid. Deze daling is beoogd en hangt samen met het aflopen van deze regeling, waarvoor met ingang van 2004 de WIA in de plaats is gekomen.

Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA)

In het kader van de WGA is zowel een inkomens- als werkdeel relevant:

- inkomen: intensieve beoordeling bij de start plus herbeoordelingen;
- werk: zoeken naar passend werk in eerste instantie via de werkgever. Daarnaast werktoeleidingstrajecten vanuit het UWV voor WGA-clients die tevens een WW- of WWB-uitkering ontvangen;

Inkomensvoorziening volledig en duurzaam arbeidsgeschikten (IVA)

Bij de IVA is alleen het inkomensdeel relevant (in verband met volledige arbeidsgeschiktheid). In het kader van deze regeling is er bij de start sprake van een intensieve (medische) beoordeling, daarna is alleen het verstrekken van de uitkering relevant.

Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAjong)

In het kader van de WAjong was er tot voor kort vrijwel uitsluitend sprake van inkomensondersteuning. Vanaf 2009 worden meer werkzaamheden verricht in het kader van werktoeleiding.

Ziektewet (ZW)

Bij de ZW verloopt het werkdeel in principe via de werkgever. Alleen in bepaalde situaties (ziekte tijdens ontslag, geen vast contract) zijn er meer werkzaamheden ten laste van het UWV relevant.

Verder hebben de uitvoeringskosten in het kader van deze regeling voornamelijk betrekking op het verstrekken van de uitkering.

conclusies

Op grond van het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- het UWV bevindt zich momenteel in een omvangrijk reorganisatie- en overgangstraject waarbij de uitvoeringskosten substantieel omlaag moeten worden gebracht;
- het niveau van de uitvoeringskosten wordt sterk bepaald door de aard/intensiteit van de benodigde werkzaamheden (intake/toekenning uitkering, handhaving, werktoeleiding), de omvang van de in- en uitstroom (aantal mutaties) en het aantal afgewezen aanvragen (poortwachter);
- de achtergronden van de verschillende regelingen die het UWV uitvoert zijn zeer divers. Bij sommige regelingen is zowel inkomensondersteuning als werktoeleiding relevant; bij andere regelingen betreft het vrijwel uitsluitend inkomensondersteuning. Bij de regelingen met betrekking tot arbeidsongeschiktheid worden de uitvoeringskosten in belangrijke mate bepaald door intensieve medische beoordelingen;
- ook het niveau van de in- en uitstroom kan tussen deze regelingen sterk verschillen, alsmede de samenstelling van de werkprocessen;
- veel werkprocessen kunnen bij de UWV-regelingen worden geautomatiseerd. Dit leidt over het algemeen tot een substantiële daling van de uitvoeringskosten. Alleen bij de WW is dit niet het geval als gevolg van de economische ontwikkelingen.

Net als bij gemeenten kan bij de regelingen die het UWV uitvoert een verdiepingsslag in de analyse worden gemaakt, wanneer meer informatie beschikbaar komt (zie ook hoofdstuk 4).

Dit is vooral relevant als aanvullende informatie beschikbaar komt over regionale uitvoeringskosten per regeling, een specificatie naar kostensoorten en een heldere beschrijving van de werkprocessen.

4 Vergelijking gemeenten en UWV

4.1 Grote verschillen tussen regelingen

Tussen de UWV-regelingen en de WWB is sprake van grote verschillen in de uitvoering, met betrekking tot:

- werkprocessen (benodigde gegevens, rol automatisering);
- cliëntkenmerken (afstand tot arbeidsmarkt);
- mutaties in het cliëntenbestand (in- en uitstroom);
- inkomen- en/of werkgericht.

Met name bij de UWV-regelingen die betrekking hebben op arbeidsongeschiktheid en/of ziekte is er sprake van een dusdanig ander uitvoeringstraject ten opzichte van de WWB, dat de uitvoeringskosten van deze regelingen alleen op bepaalde onderdelen vergelijkbaar zijn met die van de WWB. Het gaat bij deze regelingen grotendeels om een eenmalige beoordeling van het recht op een uitkering; daarna zijn voornamelijk uitvoeringskosten relevant in verband met het verstrekken van de uitkering. Voor een groot deel van de populatie is geen werktoeleiding relevant.

In het vervolg concentreren we ons daarom op de regelingen die de meeste overeenkomsten vertonen in de uitvoering, i.c. de WWB en de WW.

4.2 Vergelijking uitvoering WW met WWB

naast overeenkomsten ook grote verschillen

Ook bij de WW en de WWB laten de uitvoeringskosten zich niet zonder meer vergelijken.

Naast overeenkomsten (bij beide regelingen gaat het zowel om het – liefst zo kort mogelijk – verstrekken van een uitkering als om werktoeleiding voor een bepaald deel van de populatie), zijn er ook grote verschillen in de uitvoering van beide regelingen.

Daarnaast zijn beide regelingen niet op alle relevante kostenonderdelen gelijk in het onderzoek betrokken.

In het onderstaande schema worden de belangrijkste verschillen weergegeven.

Schema 4.1. Vergelijking uitvoeringskosten WW en WWB

| WW | WWB |
|---|---|
| geen reorganisatiekosten in onderzoek betrokken | wel reorganisatiekosten in onderzoek betrokken |
| geen zicht op verschillen tussen regio's (structuurverschillen) | wel zicht op verschillen tussen regio's (gemeenten) |
| voornamelijk gebruik individuele gegevens (loon, arbeidsverleden) | ook gegevens huishoudensituatie (inkomen en vermogen) |
| gegevens grotendeels via derden verkregen | gegevens voornamelijk door cliënt zelf aangeleverd |
| beoordelingsprocessen (verkrijgen gegevens en toetsing) grotendeels automatiseerbaar | minder mogelijkheden automatisering |
| dynamiek in cliëntenbestand grotendeels gekoppeld aan ontwikkelingen arbeidsmarktsituatie | dynamiek cliëntenbestand van meer factoren afhankelijk |
| cliënten met (recent) werkverleden | veel cliënten zonder (recent) werkverleden |
| eindige uitkering | uitkering loopt door zolang geen werk is gevonden |
| werktoeleiding vooral gericht op groep die langer in WW zit | werktoeleiding vooral gericht op groepen die juist relatief kort in WWB zitten |
| jaarlijks plafond aan beschikbare middelen werktoeleiding | gemeenten kunnen naast specifieke middelen ook eigen algemene middelen inzetten |

In het onderstaande worden bovenstaande verschillen en aandachtspunten bij een vergelijking van de uitvoeringslasten van de WW met die van de WWB nader toegelicht.

inkomen

Wat betreft het inkomensdeel zijn de volgende verschillen en aandachtspunten relevant bij een vergelijking van de uitvoeringslasten in het kader van de WWB enerzijds en de WW anderzijds:

- de vaststelling van het recht op een uitkering verloopt bij de WW anders dan bij de WWB. Bij de WW dient op basis van het arbeidsverleden en het laatst verdiende loon van de cliënt de hoogte en duur van de uitkering worden vastgesteld. De benodigde informatie krijgt het UWV in veel gevallen aangereikt van de voormalige werkgever of door de fiscus. Ook vullen cliënten de benodigde gegevens steeds vaker zelf via internet in. Daarmee is een belangrijk deel van het werkproces met betrekking tot de aanvraag van een WW-uitkering geautomatiseerd.
Bij een aanvraag voor een WWB-uitkering dient informatie te worden verzameld over zowel de huishoudensituatie van de cliënt, als zijn inkomen en vermogen. Deze informatie dient door de cliënt zelf te worden aangeleverd, waarna de gegevens worden doorgenomen en gecontroleerd. Dit gaat doorgaans 'handmatig' (minder mogelijkheden tot automatische koppelingen aan externe bestanden), waarbij soms ook nog arbeidsintensieve extra controles nodig zijn om het recht op een uitkering vast te kunnen stellen (huisbezoeken);
- bij de WW staat de omvang en duur van de uitkering bij de start vast (afhankelijk van arbeidsverleden; bij een deel treden er veranderingen op door (deeltijd)werk). Bij de WWB kan deze wijzigen doordat de situatie van cliënten kan veranderen (huishouden, inkomen, vermogen), waardoor periodiek herbeoordelingen dienen plaats te vinden;
- een belangrijk deel van de uitvoeringskosten hangt samen met nieuwe uitkeringen (veel werk bij de eerste aanvraag van een uitkering). Veel in- en uitstroom leidt tot relatief hogere uitvoeringskosten. In het kader van het onderzoek kon niet worden beschikt over (landelijke) gegevens met betrekking tot de in- en uitstroom voor de WWB. Beperkte informatie laat zien dat er wel duidelijke verschillen zijn;

- een deel van de uitvoeringskosten hangt samen met aanvragers die een uitkering wordt geweigerd. Uit cijfers van Divosa¹⁸ blijkt dat bij gemeenten circa 35-50% van de aanvragen voor een bijstandsuitkering wordt geweigerd. Bij de WW wordt circa 20% van de aanvragen geweigerd.¹⁹

werk

Bij het werkdeel zijn de volgende verschillen en aandachtspunten relevant bij een vergelijking van de uitvoeringslasten in het kader van de WWB en de WW:

- verschillen in type cliënten. Bij de WW wordt het eerste jaar alleen (relatief goedkope) basisdienstverlening aangeboden. Wanneer cliënten in dat eerste jaar nog niet zelf nieuw werk hebben gevonden, start een intensiever (duurder) begeleidingstraject naar werk. Alle cliënten van de WW hebben een (recent) arbeidsverleden, wat bevorderlijk is voor de kans op nieuw werk.
Bij de WWB is er sprake van een substantiële groep cliënten die langdurig in de bijstand zit en moeilijk bemiddelbaar is. Daarnaast belanden ook veel mensen in de bijstand die weinig of geen werkervaring hebben en daardoor moeilijk bemiddelbaar zijn (bijvoorbeeld gescheiden vrouwen of herintreders zonder arbeidsverleden of met jonge kinderen, jongeren zonder werkervaring);
- bij de WW wordt de omvang van het beschikbare budget voor werktoeleiding vooraf vastgesteld in overleg met het ministerie van SZW. Daarmee liggen ook de bijkomende uitvoeringskosten min of meer vast. Bij de WWB krijgt in beginsel iedere cliënt een werktraject aangeboden (tussen de jaren kan door gemeenten worden geschoven met budgetten vanuit de specifieke uitkering voor werktoeleiding, waardoor eventuele overschotten uit een voorgaand jaar later kunnen worden ingezet, wanneer door toenemende cliëntenaantallen meer budget nodig is);
- cliënten in de WW kunnen door het UWV alleen extern worden geplaatst, terwijl gemeenten er voor kunnen kiezen om cliënten intern te plaatsen (eigen werkbedrijven of werkervaringsplaatsen). Ook hebben gemeenten in tegenstelling tot het UWV de keuze om de werkzaamheden in het kader van werktoeleiding (deels) zelf te doen of uit te besteden. Dergelijke keuzes zijn bepalend voor de omvang van de uitvoeringskosten (bij externe plaatsing of uitbesteding ligt een belangrijk deel van de uitvoeringskosten bij derden)²⁰;
- verschillen in de regionale arbeidsmarkt (uiteenlopende ontwikkelingen; aansluiting tussen kenmerken populatie en eisen arbeidsmarkt). Voor de WW kon dit aspect niet worden beoordeeld;

algemeen

Naast bovenstaande aspecten zijn bij een vergelijking tussen gemeenten en UWV in algemene zin de volgende aandachtspunten relevant:

- het UWV zit in een overgangstraject waarin tijdelijk extra kosten worden gemaakt om in structurele zin besparingen te kunnen realiseren. Deze tijdelijke lasten en baten zijn niet meegenomen in de uitvoeringslasten van het UWV. Gemeenten zijn soms ook verwickeld in vergelijkbare overgangstrajecten c.q. reorganisaties. Bij gemeenten was het niet altijd mogelijk om deze incidentele lasten en baten uit te filteren bij het inventariseren van de uitvoeringskosten;
- daarnaast kunnen zowel UWV als gemeenten te maken hebben met tijdelijke (extra) kosten als gevolg van speciale acties (herbeoordeling WAO, heronderzoeken bepaalde doelgroepen).

18. Divosa-monitor 2007.

19. Zie UWV, Kwantitatieve informatie 2008 en 2009.

20. Bij de inventarisatie van de gemeentelijke uitvoeringskosten zijn de uitvoeringskosten van derden buiten beschouwing gebleven (met name relevant bij het werkdeel). Deze kosten kunnen in beginsel ook worden gefinancierd uit de specifieke middelen die gemeenten ontvangen in het kader van het objectief verdeelmodel voor het werkdeel.

conclusie

Als gevolg van de hiervoor genoemde verschillen en aandachtspunten kunnen de uitvoeringslasten van gemeenten in het kader van de WWB enerzijds en de uitvoeringslasten van het UWV in het kader van de WW anderzijds, vooral op bepaalde aspecten worden vergeleken en beoordeeld:

- processen aan de poort (toelating cliënt tot een uitkering);
- optimalisering automatisering;
- inzet middelen voor werktoeleiding;
- verstrekken uitkering;
- optimalisering onderlinge afstemming met derden;
- benutten schaalvoordelen in samenhang (Werkpleinen);
- omgang met 'nieuwkomers' (nieuwe aanvragen) en 'blijvers' (zittend bestand);
- inzet ten behoeve van bepaalde typen cliënten;
- werkwijze ten aanzien van handhaving en fraudebestrijding;
- leereffecten in de uitvoering bij beide regelingen.