



Alternatieve financiering van loonkostensubsidies

Het huidige financieringsmodel geeft gemeenten een prikkel om bijstandsontvangers met relatief hoge loonwaarde naar parttime werk te begeleiden. In dat geval wordt maximaal op de uitkering bespaard en worden minimaal subsidies en begeleidingskosten ingezet. Een andere financieringsmethode op basis van gemaakte kosten zou tot extra arbeidsdeelname kunnen leiden, ook voor mensen met een lagere loonwaarde.

Het huidige financieringsmodel met loonkostensubsidies en begeleidingsmiddelen is complex en geeft gemeenten niet de optimale financiële prikkel om de doelgroepen uit de Participatiewet naar werk te begeleiden.

Samenvatting

Het ministerie van SZW verkent nieuwe varianten voor de financiering van loonkostensubsidies en begeleidingsmiddelen in de Participatiewet. Momenteel is het aantal plaatsingen van mensen met een beperking lager dan geraamd en blijven de subsidies en middelen mogelijk onderbenut. Voor de doelgroep van de Participatiewet kunnen gemeenten een loonkostensubsidie (LKS) inzetten. Deze subsidie is gelijk aan het wettelijk minimumloon (wml) minus de lagere loonwaarde van de werknemer. De loonwaarde wordt door een deskundige vastgesteld. De LKS wordt betaald uit het *bijstandsbudget* en gemeenten besparen op dit budget als de bijstandsgerechtigde gaat werken. Mogelijke kosten voor begeleiding naar de werkplek worden gefinancierd uit het *begeleidingsbudget*. Dit is onderdeel van het gemeentefonds en is niet geormerkt.

De doelgroep zal de komende jaren fors toenemen omdat alternatieven zoals de wsw en Wajong sinds 2015 voor veel personen zijn afgesloten. Het aantal geplaatste werknemers blijft voorlopig echter achter bij de ramingen van het ministerie van SZW. Daarnaast stellen gemeenten dat plaatsing lang niet altijd financieel aantrekkelijk is. De notitie laat zien dat het aantal werknemers inderdaad achterblijft bij de raming, maar dat de groei sinds 2017 wel fors lijkt te zijn. Tevens constateert het CPB dat de financiële prikkel voor de gemeenten vooral gericht is op bijstandsgerechtigden met een hoge loonwaarde naar parttimewerk te begeleiden, zodanig dat deze net uit de bijstand stromen. De gemeenten hebben dan het maximale voordeel vanwege de besparing op het bijstandsbudget en minimale kosten voor de inzet van LKS en begeleiding.

De vraag is of een andere financiering de gemeenten kan verleiden om meer gebruik te maken van het instrument loonkostensubsidies. Het achterliggende doel is om daarmee de arbeidsparticipatie van de doelgroep te bevorderen. Deze notitie analyseert de financiële en arbeidsmarkteffecten van de mogelijke nieuwe financiering in drie varianten waarin de verdeling van de financiële middelen aan de gemeenten in grotere mate gebaseerd wordt op de daadwerkelijke kosten. In de eerste variant wordt de LKS gefinancierd op basis van werkelijke kosten door de gemeenten, terwijl het begeleidingsbudget onveranderd blijft. Dit leidt tot meer plaatsingen en ook vaker voor mensen met een lagere loonwaarde. De prikkel om LKS in te zetten wordt dan groter, de gemeenten besparen met de plaatsingen op hun bijstandsuitkeringen. Maar de extra aantallen zijn beperkt: 700 op basis van de 2018-cijfers boven op de trend van 6000 plaatsingen per jaar en de jaren daarna nog 300 personen extra. Het totale budget (bijstand plus LKS) neemt wel iets toe en er treedt een verschuiving op van bijstandsuitkeringen naar LKS. Dat kan voor de Rijksoverheid een paar mln euro extra kosten. Dit is geen precieze inschatting, maar met grote onzekerheid omgeven.

In de tweede variant wordt het budget voor begeleidingsmiddelen anders verdeeld tussen de gemeenten, namelijk op basis van realisaties. Het totale budget voor begeleiding blijft echter gelijk en ook de financiering van de loonkostensubsidie blijft onveranderd. In deze variant hebben de gemeenten een grotere prikkel om het budget aan begeleiding te besteden. Dit kan leiden tot de begeleiding van meer mensen uit de doelgroep, zeker als het budget hier nu nog niet volledig aan besteed wordt. Op het bijstandsbudget kan iets bespaard worden doordat de nieuwe werknemers geen bijstandsuitkering meer krijgen, maar die besparing moet men wel salderen met de toename van de loonkostensubsidies (die binnen het zelfde bijstandsbudget vallen). Een andere financieringswijze kan er wel toe bijdragen dat gemeenten in verhouding meer mensen naar werk gaan begeleiden die relatief veel subsidie nodig hebben, of meer mensen die nu geen bijstand ontvangen.

Als de financiering van beide budgetten zou worden aangepast, worden de effecten iets groter dan in de eerste variant. De prikkel voor gemeenten om begeleiding en LKS in te zetten zijn groter. Dat leidt tot meer plaatsingen, vooral ook van mensen met een lagere loonwaarde en minder uitgaven aan de bijstand op gemeentelijk en Rijksniveau.

1 Aanleiding & onderzoeksvraag

Het ministerie van SZW voert momenteel een verkenning uit naar een wijziging van de financiering van loonkostensubsidies (LKS) voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze subsidies worden verleend door de gemeenten op basis van de Participatiewet. De financiering van de gemeenten door het Rijk is momenteel gebaseerd op verschillende criteria afhankelijk van de wet en omvang van de gemeente. Het gebruik van de loonkostensubsidies en het aantal mensen dat naar werk geleid wordt lijken achter te blijven bij de meerjarenramingen. Verkend wordt of een financiering van loonkostensubsidies op basis van realisaties (als criterium voor financiering van de gemeenten door het Rijk) kan bijdragen aan een verhoogde inzet van het instrument loonkostensubsidies om daarmee de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen.

Deze notitie heeft tot doel de financiële en arbeidsmarkteffecten van dit voorstel te analyseren en waar mogelijk te kwantificeren. De specifieke vraagstelling luidt als volgt:

1. Wat zijn de financiële en arbeidsmarkteffecten als de middelen voor loonkostensubsidies verdeeld worden op basis van gerealiseerde uitgaven?
2. Idem als de beschikbare middelen voor begeleiding van de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet op basis van realisaties verdeeld worden?
3. Idem als zowel de middelen voor loonkostensubsidies als de middelen voor begeleiding verdeeld worden op basis van realisaties?

2 Huidige situatie

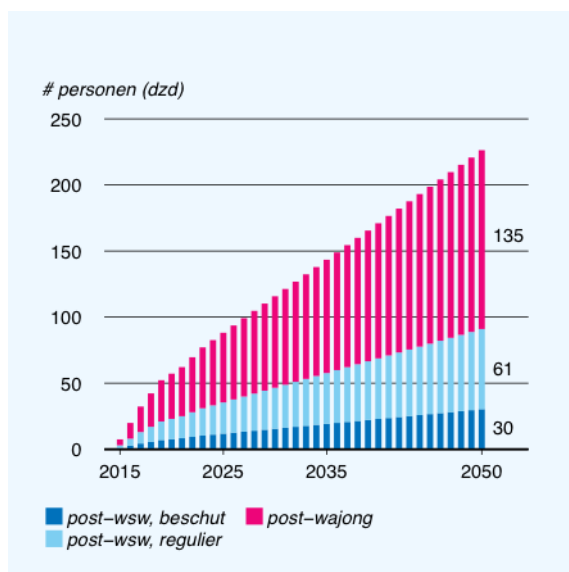
2.1 De omvang van de doelgroepen

Bij de invoering van de Participatiewet is in 2015 een aantal 'nieuwe doelgroepen' ontstaan, die voorheen onder andere regelingen onderdak zouden vinden. Zo is de wajong beperkt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten en kent de wsw helemaal geen nieuwe instroom meer. Het gaat om groepen die gelabeld zijn post-wajong, post-wsw 'regulier' en post-wsw 'beschut'. De verwachte omvang van die groep wordt geschetst in figuur 1. De populatie uit de oude wsw blijft onder die regeling vallen, maar neemt langzaam af vanwege natuurlijk verloop. Deze notitie richt zich op de drie nieuwe doelgroepen. De meeste ontvangen een (gedeeltelijke) bijstandsuitkering, maar het kan ook gaan om niet- uitkeringsgerechtigden (nug'ers). Nug'ers hebben geen recht op een bijstandsuitkering, maar kunnen wel in aanmerking komen voor loonkostensubsidies.

Voor deze doelgroepen geldt dat zij onder normale omstandigheden waarschijnlijk niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon (wml) te verdienen. Om deze personen toch aan een baan te helpen, kunnen gemeenten een loonkostensubsidie inzetten. Deze subsidie dicht het financiële gat tussen het wml en de loonwaarde van de werknemer, zodat een werkgever deze persoon tegen een salaris op minimaal het wettelijk minimumniveau in loondienst kan nemen. De loon- of productiviteitswaarde van de werknemer wordt objectief vastgesteld en uitgedrukt als een percentage van het wml.

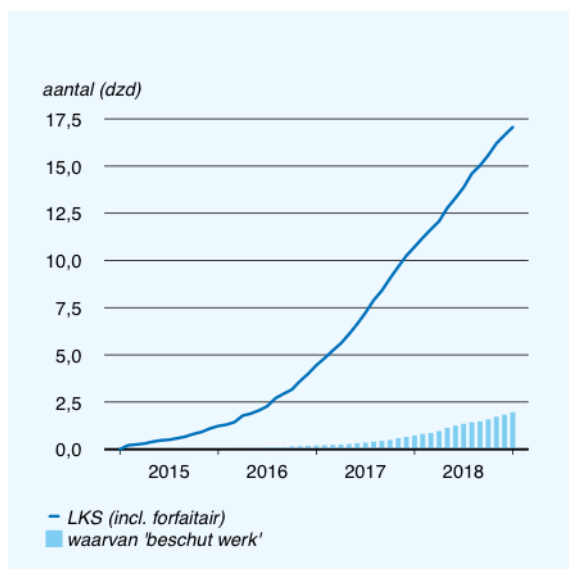
De post-wajongdoelgroep bestaat uit jongeren die arbeidsvermogen hebben, maar waarschijnlijk niet het wml kunnen verdienen. Zij vallen tegenwoordig onder de Participatiewet en hebben in principe recht op een bijstandsuitkering, maar kunnen door gemeenten naar een reguliere baan begeleid worden met eventueel een loonkostensubsidie. De post-wsw-doelgroep valt sinds 2015 ook onder de bijstand. Ook voor deze personen is het idee dat ze door de gemeenten met behulp van een loonkostensubsidie en de nodige begeleiding aan een baan bij een 'reguliere' werkgever geholpen kunnen worden. Naar verwachting zal dat voor een derde van deze groep alleen lukken in een zogenaamde 'beschutte werkplek', waarbij extra begeleiding noodzakelijk is (zie Memorie van Toelichting Participatiewet). Voor deze doelgroep is dan ook meer begeleidingsbudget beschikbaar, per persoon. Bij invoering van de Participatiewet in 2015 is de ontwikkeling van de drie doelgroepen als volgt ingeschat:

Figuur 1 Nieuwe doelgroepen Participatiewet



Bron: Memorie van Toelichting Participatiewet, gebaseerd op ramingen uit 2015

Figuur 2 Ontwikkeling arbeidsdeelname van de doelgroepen met LKS



Bron: CBS, dataset 82343NED.

Het aantal mensen dat daadwerkelijk aan het werk is gegaan met een loonkostensubsidie, ligt in 2018 lager dan de 42 duizend die destijds zijn geraamd maar stijgt de laatste jaren wel gestaag (zie figuur 2). M.a.w. het niveau is nog steeds lager, maar de stijging is hoger dan geraamd.

2.2 Budgetten

Er zijn twee budgetten relevant bij het plaatsen van de nieuwe doelgroepen in een baan met loonkostensubsidie: de kosten voor *begeleiding* die zijn ondergebracht in de Integratie Uitkering Participatie (onderdeel van het Gemeentefonds), en de *loonkostensubsidie* die onderdeel is van de systematiek van de bijstandsuitkeringen (de gebundelde uitkering Participatiewet). Het begeleidingsbudget is taakstellend in de zin dat het Rijk hier geld voor reserveert. Het is echter niet geoormerkt voor de gemeenten, zodat het vrij besteedbaar is. Het totale begeleidingsbudget stijgt volgens een bepaalde voorziene groei (*zoals voorzien bij invoering Participatiewet in 2015*). De verdeling daarvan over gemeenten is constant. Het budget voor de vergoeding van LKS is gebundeld met de budgetten voor de bijstand en wordt op Rijksniveau (alle gemeenten samen) vastgesteld. Dit gebeurt op basis van de verwachte conjuncturele ontwikkeling (hiervoor bestaat een CPB-rekenregel), de uitgaven aan bijstand en LKS in het jaar daarvoor (t-1), loon- en prijsbijstelling en beleidseffecten. De verdeling van dit Rijksbudget onder de gemeenten geschiedt middels een ‘objectief verdeelmodel’.¹

Het budget voor loonkostensubsidies

De kosten van de loonkostensubsidies zelf blijken momenteel tussen de 8-10 duizend euro te liggen, zo blijkt uit Tabel 2.1. Deze uitgaven worden op Rijksniveau volledig vergoed (in jaar t+1), maar de *verdeling* over gemeenten geschiedt momenteel op basis van het objectief verdeelmodel. Dit model bepaalt hoeveel een gemeente daarvan daadwerkelijk ontvangt; dat kan meer of minder zijn dan de werkelijke uitgaven van de gemeente.

Tabel 2.1 Loonkostensubsidie: uitgaven, aantallen en prijs per persoon

	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal personen (CBS, ultimo)	1.230	4.450	10.720	17.060
Volume jaargemiddelde (SZW/Sisa)	600	2.500	7.400	14.000
Uitgaven (SZW/Sisa) mIn euro	€ 8,3	€ 24,1	€ 59,3	€ 116
Impliciete prijs dzd euro	13,9	9,6	8,0	8,3

Bron: CBS en SZW. Impliciete prijs is eigen berekening: uitgaven / jaargemiddelde.

Het budget voor begeleiding: onderbenutting of niet?

Volgens een rapport van Berenschot (2018) lijkt er momenteel meer dan voldoende budget voor begeleiding van de doelgroep naar werk. In 2017 was er op macroniveau 90 mln euro beschikbaar, het afgelopen jaar 123 mln en dat loopt op tot 177 mln euro in 2023. Op basis van het aantal mensen dat met LKS een baan gevonden heeft en ‘fictieve tarieven’² voor begeleiding van 4000 euro per persoon en 8500 euro voor beschut, zijn de ‘fictieve kosten’ 34 mln euro in 2017 en 64 mln in 2018 lager dan het budget. Dat betekent in beide jaren een

¹ Merk op dat bij de *verdeling* van het budget per gemeente de relatieve aandelen in jaar t-2 van belang zijn. De *hoogte* van het totale budget wordt gebaseerd op de totale uitgaven in jaar t-1.

² Er is geen informatie beschikbaar over de werkelijke begeleidingskosten. Er zijn berichten dat een aantal gemeenten deze tarieven te laag vindt. De ramingen van SZW voor de komende jaren gaan ervan uit dat een deel van de doelgroep geen of nauwelijks begeleiding nodig heeft.

onderbenutting van het budget van 56 en 59 mln euro voor begeleiding. Het kan zijn dat de gemeenten meer of minder aan begeleiding per persoon hebben uitgegeven, maar ook dat deze middelen vooral aan andere zaken zijn uitgegeven; de gelden zijn immers niet geoormerkt. Het mogelijke overschot is er omdat er veel minder personen in een LKS-baan zitten dan aanvankelijk was begroot voor 2017 en 2018. Tegelijkertijd suggereren gemeenten dat 8500 euro begeleiding voor de groep beschut onvoldoende is. Volgens de berekening van Berenschot met fictieve tarieven zou er vanaf 2021 een tekort zijn, als de groei doorzet met 6,8 dzd personen per jaar. Als we corrigeren voor lagere groei en voor dubbeltelling van de doelgroep post-wsw beschut in het Berenschot rapport komen we uit op een jaarlijkse groei van 6 dzd personen. In dat geval zou in 2023 het budget lager zijn dan de 'fictieve kosten'. Dit impliceert dat de beschikbare vergoedingen uit de budgetten gemiddeld lager zijn dan de fictieve tarieven.³

In onderstaande tabellen presenteren we de actuele en geraamde Rijksbudgetten voor begeleiding, in samenhang met de actuele en geraamde aantallen werknemers met een LKS. Zoals eerder opgemerkt zal het aantal personen de komende jaren sneller stijgen dan het budget, in de laatste kolom presenteren we daarom het geraamde budget en aantal personen in de structurele situatie, volgens de opgave van SZW. Daaruit leiden we een impliciete vergoeding per persoon af. We rekenen daarbij met het aantal personen ultimo. Hoewel die niet allemaal het hele jaar werkzaam zijn geweest, zullen er voor de meeste wel degelijk begeleidingskosten gemaakt zijn voorafgaand aan de plaatsing.

Voor iedere persoon die in 2018 in een reguliere baan met LKS werkte, was gemiddeld een begeleidingsbudget beschikbaar van 4,9 duizend euro. Bij beschut werk was het budget per werkzame persoon in 2018 ongeveer 25 duizend euro. In de structurele situatie zijn die budgetten veel lager: respectievelijk 1,5 duizend en 7,6 duizend euro per persoon. Dat komt omdat dan de meeste werkenden met LKS afkomstig zijn uit de post-wajong-groep (zie figuur 1). In de budgettaire ramingen van SZW is verondersteld dat voor deze groep veel minder begeleiding nodig is dan voor de andere groepen. In veel gevallen is de verwachting dat men zonder LKS aan het werk kan.

Tabel 2.2 Begeleiding regulier en post-wajong: aantallen, budget en impliciete vergoeding per persoon

	2016	2017	2018	structureel
Aantal personen in LKS regulier (stand ultimo)	4250	10.000	15.100	196.000
Begeleidingsbudget (post-wsw regulier wajong)	mln euro		€ 74	€ 297
Impliciete vergoeding begeleiding p.p.	dzd euro		4,9	1,5

Bron: ministerie van SZW (budget & structureel), CBS (# personen t/m 2018). Impliciete vergoeding is CPB-berekening: budget/aantal personen ultimo.

Tabel 2.3 Begeleiding beschut: aantallen, budget en impliciete vergoeding per persoon

	2016	2017	2018	structureel
Aantal personen in LKS beschut (stand ultimo)	200	720	1.960	30.000
Begeleidingsbudget	mln euro		€ 49	€ 229
Impliciete vergoeding begeleiding p.p.	dzd euro		25,0	7,6

Bron: ministerie van SZW (budget & structureel), CBS (# personen 2016-2018). Impliciete vergoeding is CPB-berekening: budget/aantal personen ultimo.

³ SZW gaat voor de groep post Wajong uit van veel lagere tarieven, omdat ze minder begeleiding nodig hebben.

Als de begeleidingskosten in praktijk gelijk zouden zijn aan de vergoeding in de structurele situatie, zijn de 'fictieve kosten' in 2018 pakweg de helft lager dan in het voorbeeld van Berenschot. De onderbenutting van het begeleidingsbudget is dan navenant groter. De onderbenutting betekent niet dat er budget over is. Het staat de gemeenten vrij dit aan andere doelen te besteden.

2.3 Gedragsprikkel voor gemeenten

De gemeenten hebben intrinsieke prikkels om deze doelgroep naar werk te begeleiden vanuit sociaal oogpunt en hun taakopdracht. Daarnaast is er een financiële prikkel op het gemeentebudget. In deze notitie gaat het vooral om deze financiële prikkel en de mogelijke veranderingen daarin zonder te willen suggereren dat dit de allesbepalende prikkel is. Een positieve financiële prikkel stimuleert gemeenten om meer mensen naar werk te begeleiden, terwijl een negatieve financiële prikkel dit tot bepaalde hoogte ontmoedigt. Een mogelijke negatieve prikkel wil echter niet zeggen dat gemeenten geen mensen meer naar werk begeleiden. Voor de gemeenten kunnen we een financiële prikkel op korte en middellange termijn onderscheiden.

2.3.1 De financiële prikkels

Op korte termijn stimuleert de financiële prikkel gemeenten om mensen te begeleiden naar een LKS-baan als het uitgavensaldo (LKS + begeleiding) kleiner is dan de verwachte besparing op de bijstand. Dat kan in de praktijk zowel positieve als negatieve prikkels geven.

- Hoe lager de loonwaarde van het individu, en dus hoe hoger de bijbehorende LKS, des te negatiever is de prikkel van de gemeente.⁴
- Voor personen zonder recht op bijstand (nug'ers) is de financiële prikkel altijd negatief. Het kost gemeenten geld aan LKS en begeleiding, zonder dat er een besparing op de bijstand is.
- Er is geen financiële prikkel om werknemers meer te laten verdienen dan de bijstandsuitkering. Meer uren leidt dan namelijk alleen tot een hogere LKS, maar niet tot een lagere bijstandsuitkering als deze al is afgebouwd. In dat geval is er een prikkel om parttime werk te stimuleren.

Kortom, de financiële prikkel stimuleert gemeenten om zich vooral te richten op bijstandsgerechtigden met een hoge loonwaarde en deze naar parttime werk te begeleiden zodanig dat ze net, maar volledig, uit de bijstand stromen. De prikkel van gemeenten is daarmee waarschijnlijk niet in overeenstemming met de sociale doelstellingen om mensen met een lage loonwaarde te laten participeren op de arbeidsmarkt. Dit komt door de combinatie van decentralisatie van sociaal beleid en lumpsum bekostiging en de hoogte van het wettelijk minimum loon.⁵

Op de middellange termijn veranderen de budgetten van de gemeenten vanwege de macrodoorwerking op het totale budget voor de gemeenten. Dat geldt voor de LKS en de bijstand, maar niet voor het begeleidingsbudget. Op macroniveau worden eventuele besparingen op de bijstandsuitkering minus de LKS-kosten door de gemeenten in het tweede jaar afgeroomd.⁶ Als elke gemeente dezelfde inspanning levert en de besparing haalt, is de besparing op het bijstandsbudget eenmalig. Als een gemeente bovengemiddeld veel *extra* mensen met LKS plaatst, heeft die gemeente meer jaren een financieel voordeel. Als een gemeente minder dan gemiddeld *extra* mensen met LKS plaatst, heeft die de komende jaren juist een financieel nadeel. Dat financiële voor- of nadeel kan in de loop van de tijd veranderen als de gemeenten meer of minder mensen

⁴ De LKS is maximaal 70% van het wml.

⁵ Zie voor een meer algemene beschouwing hierover CPB, 2014, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie van 26 juni 2014 ([link](#)).

⁶ Tegelijkertijd worden extra uitgaven aan LKS direct in het tweede jaar vergoed.

met LKS plaatst in verhouding tot andere gemeenten. Financieel doorslaggevend voor de inzet van LKS zijn echter 'LKS + begeleiding' op korte termijn, de macrodoorwerking lijkt hier weinig invloed op te hebben.

De kern van het probleem lijken de negatieve financiële prikkels voor gemeenten, die gelden voor personen met lage loonwaarde of zonder recht op een bijstandsuitkering en voor fulltime werk. De onzekerheid over de vergoeding van extra uitgaven kan ook een rol spelen, zeker voor gemeenten die krap bij kas zitten.

2.3.2 Financiële prikkel: varieert met de loonwaarde van het individu én met het type doelgroep

De werkelijke kosten van begeleiding variëren per werknemer en per gemeente, maar het is onbekend hoe precies. Personen met een hogere loonwaarde staan over het algemeen dichterbij de arbeidsmarkt en hebben daarom minder begeleiding nodig. In onderstaande exercitie is aangenomen dat de kosten per persoon bestaan uit een vast deel en een variabel deel dat omgekeerd evenredig is aan de loonwaarde. Het vaste deel is hoger voor de doelgroep 'beschut werk' (5000 euro) dan voor de overige personen (1250 euro). Het loonwaardegerelateerde deel varieert tussen de 0 en 5000 euro. Aan de besparingskant verschilt ook de hoogte van het budget tussen de beschutte en reguliere groep.

Bij de mogelijke begeleiding naar werk geldt onderstaande afweging bij de financiële prikkel:

Tabel 2.4 De uitgaven en vergoedingen voor LKS en begeleiding

Uitgaven (LKS + begeleiding):		Vergoeding (LKS + begeleiding):
LKS	#pers * (1- loonwaarde) * wml	#pers * 14.500 euro (bijstandsuitkering)
Begeleiding	#pers * (1- loonwaarde) * variabelbegeleiding	vast budget ⁷
	vaste kosten begeleiding	

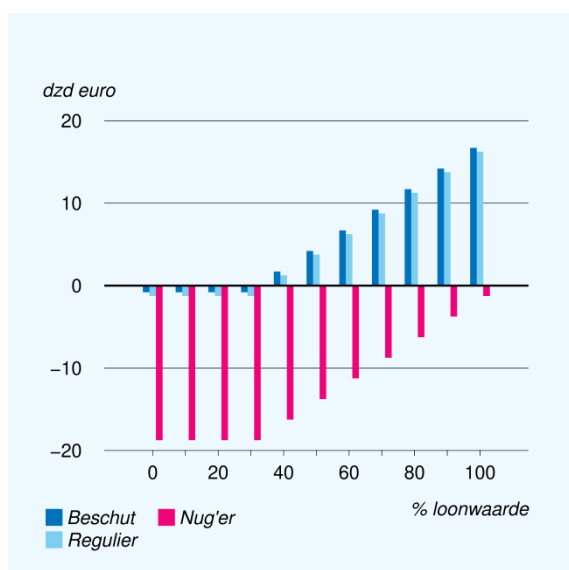
Op basis van bovengenoemde parameters en de kosten voor een no-riskpolis, kunnen de kosten voor een nieuwe werknemer uit de doelgroep bepaald worden. Daarbij is nog wel van belang dat de loonkostensubsidie maximaal 70% van het wml bedraagt⁸ en dat de werkgever dus minimaal 30% van het wml moet betalen. Dat betekent dus dat voor de personen met een loonwaarde <30% de werkgever meer moet vergoeden dan de loonwaarde.⁹

⁷ Het budget voor begeleiding is niet geoormerkt. De gemeenten zouden dit kunnen zien als een lumpsumoverdracht waarvoor zij geen tegenprestatie hoeven te leveren. In dat geval zal men dit ook niet als vergoeding voor begeleidingskosten interpreteren. Vanwege het bestaan van het fly-papereffect is het echter niet waarschijnlijk dat alle gemeenten dit zo interpreteren.

⁸ Een LKS van 70% van het wml is gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering.

⁹ Dit beperkt de financiële prikkel voor de gemeenten, maar maakt het uiteraard voor de werkgever wel onaantrekkelijker om personen met deze lage loonwaardes in dienst te nemen.

Figuur 3 Financiële prikkel is vooral afhankelijk van de loonwaarde



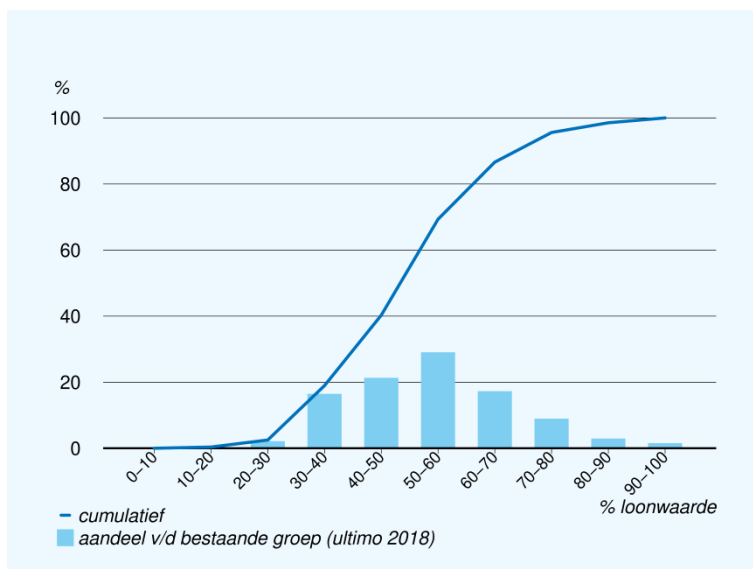
Bron: CPB, eigen berekeningen.

De essentie van figuur 3 is niet het omslagpunt van de financiële prikkel. Dat hangt af van de veronderstellingen over de begeleidingskosten die aan de rekenvoorbeelden ten grondslag liggen. Belangrijker is dat figuur 3 illustreert dat de financiële prikkel voor werkbegeleiding flink varieert tussen personen met de loonwaarde. Doorslaggevend voor de hoogte van de prikkel die een gemeente ervaart, is de loonwaarde van de te bemiddelen persoon en de lumpsumbekostiging via het budget voor bijstand en begeleiding. Dat bepaalt de verschillen in financiële prikkels. Welke parameters men ook gebruikt m.b.t. de kosten, het verschil tussen de personen met de hoogste en de laagste loonwaardes kan meer dan 17 duizend euro bedragen. De verschillen tussen nug'ers en de andere groepen laat het belang van de besparing op het bijstandsbudget zien.

Dit betekent dat het dus niet volstaat om alleen naar gemiddelden te kijken. Om de effecten van de financiële prikkels kwantitatief te kunnen duiden is de verdeling van de doelgroepen over de loonwaarden van belang, net zoals de daadwerkelijke kosten van begeleiding.

De verdeling van de loonwaarden over de totale doelgroep is onbekend. De verdeling van degenen die een baan hebben met LKS is wel bekend (zie figuur 4), maar waarschijnlijk niet representatief voor de gehele doelgroep. Het ligt voor de hand dat degenen met een hogere loonwaarde eerder aan het werk zijn. Daar is waarschijnlijk minder bemiddeling en begeleiding voor nodig. De verdeling van de totale populatie zal waarschijnlijk meer naar links liggen dan in figuur 4. De gemiddelde loonwaarde in figuur 4 ligt iets boven de 50%. Volgens de berekeningen in tabel 2.3 hoorde daar een LKS van zo'n 8000 euro bij.

Figuur 4 Verdeling van bestaande populatie LKS-werknemers naar loonwaarde



Bron: CBS (2018). 'Kerncijfers en tijdreeks re-integratievoorzieningen', maatwerk.

3 Verwachte ontwikkelingen tot 2023

3.1 Benodigde veronderstellingen

- De loonwaardebepaling wordt correct uitgevoerd en komt overeen met de loonwaarde zoals werkgevers die ervaren.
- Werkgevers zijn in principe indifferent tussen een 'gewone' werknemer en een werknemer uit de doelgroep met LKS.
- Elke persoon uit de doelgroep die zich aanbiedt op de arbeidsmarkt met LKS en begeleiding, vindt een baan.¹⁰

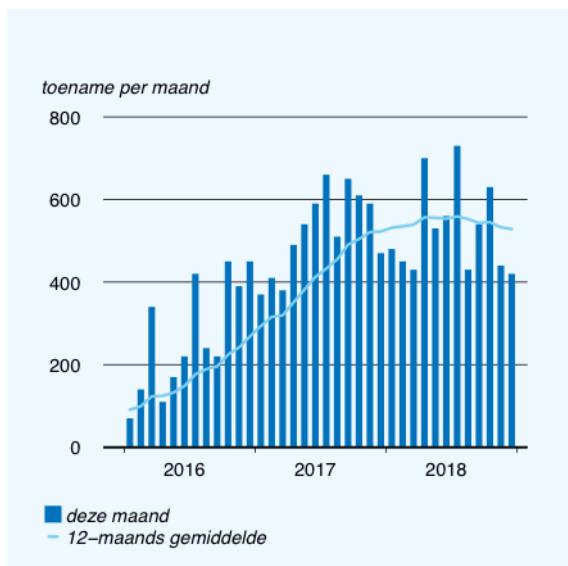
Idealiter zouden we ook veronderstellingen over het aantal uren per werknemer willen maken. Daar zijn echter geen gegevens voor beschikbaar. Het kan zijn dat een deel van de doelgroep parttime werkt en daarnaast nog een aanvullende uitkering tot bijstandsniveau heeft.

¹⁰ Dit is een standaardveronderstelling die het CPB bijvoorbeeld ook maakt in het model Micsim en die in de bijbehorende documentatie gemotiveerd wordt. Na een paar jaar blijkt namelijk dat het overgrote gedeelte van het arbeidsaanbod ook een baan heeft. Dat kan in tijden van een recessie natuurlijk langer duren. Het is wel de vraag of dit voor personen met een loonwaarde van minder dan 30% ook geldt. In dat geval krijgt de werkgever niet het loon boven de loonwaarde vergoed. We nemen aan dat deze personen toch geplaatst kunnen worden vanwege sociale doelstellingen.

3.2 Ontwikkeling aantal personen

De realisaties in hoofdstuk 2.1 tonen aan dat er niet langer sprake is van accelererende groei, maar wel van gestage groei (zie figuur 3). Op technische gronden leidt dit tot een constante groei van 500 personen per maand. Zonder duiding over de oorzaken van de groei in het recente verleden is het niet vast te stellen in hoeverre dit ook een waarschijnlijke veronderstelling is. Daarnaast is deze inschatting gebaseerd op de bestaande financieringssystematiek. Als de financiële prikkel voor gemeenten groter wordt om mensen naar werk te begeleiden, kan dit ook een aanzuigende werking hebben. Bij decentralisatie van de bijstand naar gemeenten in 2004 is geconstateerd dat de financiële prikkels voor gemeenten om bijstand te besparen hebben geleid tot een grotere instroom in de Wajong die door het Rijk werd gefinancierd.¹¹ Bij de verkenning naar andere financieringswijzen in deze notitie zal dit effect waarschijnlijk beperkter zijn omdat het begeleidingsbudget op Rijksniveau niet toeneemt, maar het is daarmee ook niet geheel afwezig.

Figuur 5 Maandelijke toename in gebruik LKS stabiliseert zich in 2018



Bron: CBS, dataset 82343NED.

Uit bovenstaande veronderstelling volgt de ontwikkeling zoals weergegeven in onderstaande tabel. Als die 500 personen die elke maand aan het werk komen gelijk verdeeld zijn over de maanden, dan neemt het jaargemiddelde met 6000 toe. Zonder extra informatie ligt het voor de hand om het aandeel beschutte werkplekken constant te veronderstellen.

¹¹ Zie CPB, 2011, Van bijstand naar Wajong, CPB Policybrief 2011/09.

Tabel 3.1 Ontwikkeling van LKS, bij jaarlijkse toename van 6 duizend personen.

	Aantal personen met LKS (ultimo)	Groei	Jaargemiddelde	% Post-wsw beschermt
2015	1.230			
2016	4.450	3.220	2.500	4,5%
2017	10.720	6.270	7.400	6,7%
2018	17.060	6.340	14.000	12%
2019	23.100	6.000	20.000	12%
2020	29.100	6.000	26.000	12%
2021	35.100	6.000	32.000	12%
2022	41.100	6.000	38.000	12%
2023	47.100	6.000	44.000	12%

Bron: CBS en eigen ramingen

3.3 Ontwikkeling prijs en gemiddelde vergoeding voor begeleiding

Het is niet mogelijk om de prijsontwikkeling te ramen. De werkelijke prijzen van LKS en begeleiding zijn namelijk niet bekend, of niet uit te splitsen voor de doelgroepen. Ervan uitgaande dat het geraamde begeleidingsbudget voor de komende jaren ook taakstellend is kan er wel een gemiddeld budget per persoon vastgesteld worden. Dit budget wordt vastgesteld zonder rekening te houden met gedragseffecten.¹² Uit onderstaande tabel blijkt dat de budgetten per persoon de komende jaren aanzienlijk zullen afnemen als de gestage groei uit Tabel 3.1 zich inderdaad realiseert.¹³ Om te bepalen wanneer het budget volledig wordt uitgeput is meer inzicht nodig in die feitelijke kosten.

Tabel 3.2 Impliciet 'budget per werkende' voor begeleiding zal afnemen

in dzd euro	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Structureel
Beschutte werkplek	25,0	20,2	18,0	14,2	13,2	12,6	7,6
Reguliere werkplek (incl. post-Wajong)	4,9	3,6	3,2	2,9	2,7	2,6	1,5
Gemiddeld (totale doelgroep)	7,2	5,6	5,0	4,3	4,0	3,8	2,3

Bronnen: Eigen berekening CPB, o.b.v. budgetten (SZW), aantallen ultimo 2018 (CBS) en extrapolatie (zie tabel 3.1). Omdat de begeleidingskosten (i.t.t. de LKS) vaak al voorafgaan aan de plaatsing, rekenen we hier niet met jaargemiddelden maar met aantallen ultimo.

¹² Als het begeleidingsbudget per persoon zo afneemt, neemt de prikkel voor gemeenten om de doelgroep naar werk te begeleiden ook af. Dat kan een negatief effect hebben op de groei van het aantal mensen dat naar werk geleid wordt in tabel 3.1.

¹³ Hier geldt dezelfde nuance als bij tabel 2.1. Wanneer zou blijken dat in de structurele situatie veel meer mensen uit de doelgroep zonder LKS aan de slag zijn gegaan dan volgens veronderstellingen in de begrotingsraming van SZW, dan valt het impliciete budget hoger uit.

4 Beleidsvarianten

4.1 Variant 1: LKS vergoeden naar rato van gebruik

De eerste variant die het ministerie van SZW verkent, is dat het budget voor de vergoeding van LKS niet langer verdeeld wordt op basis van de objectieve kenmerken in het verdeelmodel, maar voor iedere gemeente bepaald wordt op basis van de LKS-uitgaven in jaar t-2. De financieringswijze van het *begeleidingsbudget* voor de gemeenten blijft zoals het nu is in deze variant (de ingroei blijft zoals momenteel voorzien). De uiteindelijke vergoeding van LKS zal in overeenstemming zijn met werkelijke uitgaven (van twee jaar daarvoor), foutmarges van het verdeelmodel zijn niet langer relevant. Het positieve effect daarvan is dat gemeenten meer zekerheid hebben dat men de extra kosten die men maakt, ook vergoed krijgt.

Waarschijnlijk wordt er in deze variant door gemeenten meer uitgegeven aan LKS. Er worden waarschijnlijk meer mensen begeleid en ook meer mensen met een lagere loonwaarde. De gemeenten besparen met de plaatsingen op hun bijstandsuitkeringen.

Voor het Rijk betekent dit meer uitgaven aan LKS en minder aan bijstand. Gerekend met de gemiddelde kosten van loonkostensubsidies en begeleidingskosten van 2018 zou dat geld opleveren, maar die parameters gaan zeer waarschijnlijk veranderen. Een loonkostensubsidie is goedkoper dan een bijstandsuitkering wanneer de begeleide persoon een loonwaarde heeft van ongeveer 30% wml of meer én bijstandsgerechtigd is.¹⁴ Zolang vooral werknemers met een hogere loonwaarde aan het werk komen, is met deze variant geen extra budget gemoeid, eerder een kleine besparing. Die besparing hangt af van het extra aantal mensen dat een baan vindt met LKS (bovenop de autonome groei zoals geschetst in tabel 3.1). Voor nug'ers blijft de financiële prikkel negatief, al wordt deze veel kleiner, vanwege de begeleidingskosten die gemaakt worden.

Hoe groot zou deze verschuiving kunnen zijn? Onder de aanname de verschuiving niet ten koste gaat van de autonome groei, kan de studie van Kok et al (2017) een aanknopingspunt zijn.¹⁵ Zij vinden na de invoering van het verdeelmodel voor de bijstandsuitgaven in 2004 een effect van 14% minder uitkeringen in de jaren daarna.¹⁶ Van Es (2010) laat zien dat het aantal bijstandsuitkeringen sinds 2004 is gedaald door de invoering van dit model met 22 dzd uitkeringen, zo'n 8% van het totaal.¹⁷

Bij de beleidsvariant waarin de financiering van LKS gaat geschieden naar rato van gebruik, is min of meer sprake van de omgekeerde beleidsprikkel: het verdeelmodel wordt voor deze kosten juist buiten werking gesteld. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat exact hetzelfde effect als in 2004 gespiegeld zal optreden, de institutionele setting is inmiddels gewijzigd en bovendien gaat het hier om een veel kleiner budget.¹⁸ Het precieze effect is onzeker, maar gegeven de eerder genoemde studies van Kok et al lijkt het aannemelijk om het effect op het gebruik van LKS op pakweg 10% te veronderstellen. Dat kan gaan om extra mensen begeleiden (extensieve marge), of om dezelfde mensen naar een baan met meer uren te begeleiden, of om mensen met een lagere loonwaarde te kiezen (intensieve marge). Stel dat het voor de helft nieuwe

¹⁴ Uitgaande van bruto uitkeringslasten van 70% van het bruto minimumloon.

¹⁵ Kok, Tempelman, Koning, Kroon & Berden (2017). *Do Incentives for Municipalities Reduce the Welfare Caseload? Evaluation of a Welfare Reform in the Netherlands*, De Economist, vol 165, pp. 23-42.

¹⁶ Dit effect blijkt zich niet alleen te concentreren bij degenen met de minste afstand tot de arbeidsmarkt, ook bij moeilijk plaatsbare personen wordt een effect gevonden.

¹⁷ Zie Van Es, F., 2010, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB Document 209.

¹⁸ Het totale bijstandsbudget bedraagt bijna 6 miljard euro, de uitgaven aan LKS ruim 100 miljoen euro. Bij een kleiner budget zijn de financiële prikkels veel kleiner en die leiden vaak ook tot relatief kleinere effecten.

werknemers betreft; dan zou het in 2018 gaan om 5% van 14 duizend geplaatste personen. Het effect van deze beleidsvariant zou in dat geval maximaal 700 personen betreffen. Deze schatting is bescheiden in vergelijking met de impliciete groeitrend uit tabel 3.1, namelijk 6000 extra werkenden per jaar. Ervan uitgaande dat deze variant ook de komende jaren geldt, zou de groei per jaar nog eens met 300 personen toenemen. De besparing op het bijstandsbudget zal waarschijnlijk niet meer dan 6000 euro per persoon zijn¹⁹ (op basis van een gemiddelde loonwaarde van 50%, zie figuur 3 en figuur 4). Dit is een gemiddelde over alle personen die met LKS geplaatst worden, inclusief nug'ers. Daarnaast zijn de gemeenten meer aan LKS kwijt aan de intensieve marge; per veronderstelling 5% van de LKS-uitgaven.²⁰ Dat levert geen voordeel op door lagere bijstandskosten. Daarmee is het budgettair effect zeer beperkt op het totale budget voor de bijstand.²¹

De begeleidingskosten zullen iets toenemen, maar ook hier geldt dat het effect bescheiden is ten opzichte van de autonome groei. De budgetten zijn taakstellend en zullen wel groeien, maar minder snel dan het aantal personen met LKS. De cruciale vraag is of er bij deze budgetten momenteel sprake is van onderbesteding. Berenschot (2018) en de beschikbare budgetten per persoon in tabel 3.2 suggereren van wel, hoewel de budgetten per persoon wel gaan afnemen. Dat zou betekenen dat gemeenten momenteel nog extra begeleidingsmiddelen kunnen inzetten om de (beperkte) groei van de LKS-werknemers in deze beleidsvariant te faciliteren. Dat zou dan niet leiden tot extra uitgaven van het begeleidingsbudget, alleen tot een verschuiving van de uitgaven bij de gemeenten naar begeleidingsmiddelen. Hierdoor lijkt de geschatte toename van het aantal werkenden in de doelgroep haalbaar, zolang het budget voor de begeleidingsmiddelen niet uitgeput is. Wanneer dat wel het geval is, zal het effect van deze variant mogelijk kleiner uitvallen.

4.2 Variant 2: begeleidingsbudget *verdelen* naar rato van gebruik

De tweede voorgestelde variant is dat de *verdeling* van het begeleidingsbudget wordt aangepast naar rato van gebruik. Het totale begeleidingsbudget wordt echter niet aangepast. Het budget voor de vergoeding van LKS blijft via de huidige systematiek (op macroniveau naar rato van gebruik, maar verdeeld onder de gemeenten met objectief verdeelmodel).

Het Rijk gaat in deze variant het taakstellende budget anders verdelen; niet meer op basis van de onderlinge verhoudingen uit 2012-2014, maar op basis van realisaties. Dat betekent dat de gemeenten die in jaar t bovengemiddeld veel *extra* mensen plaatsen, in jaar $t+1$ meer budget ontvangen.²² Vanwege het macroplafond is dit budget niet noodzakelijk gelijk aan de uitgaven die in jaar t zijn gemaakt. Het percentage vergoede begeleidingskosten daalt als het begeleidingsbudget is uitgeput doordat er meer mensen begeleid zijn. Op macroniveau zal het budget per persoon afnemen, volgens de geraamde budgetten en als de huidige groei van de aantallen zich voortzet de komende jaren (zie tabel 3.2). Als gemeenten vanwege de beleidsaanpassing nog meer mensen gaan begeleiden, zal die afname sneller gaan.

¹⁹ De financiële besparing op het bijstandsbudget (zonder begeleiding) is zo'n 6000 euro (14.5000 voor de bijstand minus de gemiddelde LKS van 8300 euro).

²⁰ $0,5 * 10\% * 116 \text{ mln euro} = 5,8 \text{ mln euro}$ in 2018, zie voor 2018 budget tabel 2.3.

²¹ Gerekend met de gemiddelde parameters van 2018 zou het gaan om maximaal $700 * 6 \text{ dzd euro} = 4,3 \text{ miljoen euro}$ voordeel op de extensieve marge, maar 5,8 mln extra LKS subsidie aan de intensieve marge. Dat zou netto 1,6 mln extra kosten zijn in 2018. Het is de verwachting dat deze kosten de jaren daarna oplopen, zeker ook als de gemiddelde loonwaarde lager wordt.

²² Indien de verdeling in het ijkjaar van invoering sterk afwijkt van de huidige verdeling, zou er in theorie ook nog een overgangseffect kunnen zijn. In deze redenering abstraheren wij daarvan.

De vraag is in hoeverre de prikkels voor de gemeenten veranderen in deze variant. Het begeleidingsbudget wordt niet geoormd, maar er wordt wel een sterkere koppeling gelegd met realisaties uit het verleden. De ruimte om het budget aan andere doelen uit te geven wordt in ieder geval kleiner. Gegeven het autonome groeiscenario uit tabel 3.1 worden de budgetten per persoon tussen 2018 en 2023 de helft kleiner. M.a.w. het budget groeit weliswaar, maar het aantal gebruikers groeit waarschijnlijk veel harder. Een bovengemiddelde gemeente krijgt dan een groter budget, maar ook veel meer werknemers die van het budget gebruik maken. Dat weegt alleen tegen de autonome groei op als het huidige budget niet volledig benut wordt.

Belangrijk is dus de financiële situatie van de gemeente. Is het budget de komende jaren voldoende om de begeleidingskosten uit te betalen? Volgens de analyse van Berenschot (2018) is dat eerste jaren nog wel het geval. Volgens de gegevens in tabel 3.2 is er in 2019 gemiddeld sprake van onderbesteding als de gemiddelde begeleidingskosten lager zijn dan 5,5 duizend euro per persoon. Als een gemeente dan extra mensen gaat begeleiden, leidt dat waarschijnlijk niet direct tot extra tekorten op dit budget *zolang er sprake blijft van onderbenutting*. Bij gebrek aan inzicht in de werkelijke kosten valt niet te zeggen hoeveel en hoelang dat is.

Dat is echter niet alles: met de begeleiding van extra werknemers nemen tegelijkertijd namelijk ook de LKS-uitgaven toe en is er een besparing op saldo bijstandsuitgaven. Dat is gemiddeld geen beperking om extra mensen uit de doelgroep naar werk te begeleiden. Echter, de besparing op het bijstandsbudget hangt af van de hoogte van de LKS en de hoogte van de bijstandsuitkering. In het voorbeeld in paragraaf 4.1 gaat het ongeveer om 3000 euro per persoon. De financiële prikkel blijft vooral gericht op personen met een bijstandsuitkering en een hoge loonwaarde. De vergoeding voor begeleiding corrigeert dit maar in beperkte mate en bevat geen prikkel aan de intensieve marge.²³

Resumerend zolang sprake is van onderbenutting:

- extra inspanning = extra kosten.
- die kunnen worden vergoed uit onderbenut budget, maar dat betekent wel dat de gemeente elders in het budget minder kan uitgeven.
- jaar 1 besparing op bijstand als loonwaarde > 30% wml & niet-nug.
- jaar 2 verdwijnt, dan kan de besparing voor de gemeente kleiner zijn door de macrowerking. De LKS wordt wel vergoed in het bijstandsbudget op basis van het objectieve verdeelmodel.

Wanneer het begeleidingsbudget volledig ingezet wordt:

- extra inspanning = extra kosten.
- die worden niet vergoed (of voor een klein deel als de gemeente bovengemiddeld begeleidt).
- dat weegt waarschijnlijk niet op tegen de besparing op bijstand.

In deze beleidsvariant wordt de financiële prikkel minder negatief. De prikkel wordt echter niet positief in veel gevallen. Bij de veronderstelde ontwikkeling zullen de komende jaren sowieso minder kosten vergoed worden. Daarnaast is de besparing onzeker. Die hangt af van:

- Het huidige percentage onderbenutting. Alleen bij flinke onderbenutting zullen extra begeleidingskosten volledig vergoed kunnen worden uit het extra aandeel in de verdeling. Als deze situatie zich al zou voordoen, zal dat niet langjarig voortduren omdat *door* de extra inspanning de onderbenutting al afneemt.
- Daarnaast hebben de gemeenten ook te maken met extra uitgaven aan LKS en, afhankelijk van de persoon, een voordeel van minder bijstandsuitgaven. Het is zeker dus niet zo dat wanneer het

²³ De gemiddelde kosten van LKS zijn ruim 8 dzd euro per persoon, het gemiddelde budget voor begeleiding is lager.

begeleidingsbudget nu maar voor 50% voor begeleiding gebruikt wordt, er straks twee keer zoveel mensen begeleid gaan worden. Ook hier kunnen gemeenten ervoor kiezen extra mensen te begeleiden, of om meer mensen met lage loonwaarde (die vaak extra begeleiding nodig hebben) aan het werk te helpen. In dat tweede geval is de besparing op het bijstandsbudget kleiner.

- Wat andere gemeenten doen. Er kunnen er maar 50 bij de top50 horen, dus naast winnaars zullen er ook verliezers zijn. Niet elke inspanning zal worden beloond, omdat elk jaar de helft van de gemeenten benedengemiddeld zal blijken te zijn. De gemeenten hebben wel de financiële prikkel om elk jaar meer dan gemiddeld mensen te begeleiden, maar de besparing op het eigen bijstandsbudget kan beperkter zijn door de macrodoorwerking van de budgetten als veel gemeenten zich op dezelfde manier gedragen.²⁴

Belangrijk in deze variant is dat op macroniveau het budget los blijft staan van het aantal *werkelijk* begeleide personen. Ook in deze variant zal de veronderstelde trend, een autonome daling van de budgetten per persoon, waarschijnlijk meer impact hebben dan de beleidsimpuls. Op macroniveau lijken er in deze situatie weinig werknemers extra begeleid te gaan worden, waardoor er nauwelijks budgettaire gevolgen zijn. Op basis van de gemiddelde besparing van 3000 euro op het bijstandsbudget van de huidige populatie werkenden uit de doelgroep als iemand extra naar werk begeleid wordt en de uitkering vervalt (voetnoot 21), is een kleine minimale besparing voor de Rijksoverheid op dit budget te verwachten. Die kan de eerste jaren oplopen tot een paar miljoen euro, mits het begeleidingsbudget nu niet volledig benut wordt. Om dat de mate van onderbenutting niet betrouwbaar is vast te stellen kunnen de effecten niet verder gekwantificeerd worden.

4.3 Variant 3 = LKS vergoeden naar rato van gebruik en participatiebudget *verdelen* naar rato van gebruik

De derde variant die het ministerie van SZW voorstelt is een combinatie van de eerste twee. Het budget voor de vergoeding van LKS wordt niet langer verdeeld op basis van het verdeelmodel, maar voor iedere gemeente bepaald op basis van de LKS-uitgaven in jaar t-2. Tegelijkertijd wordt het begeleidingsbudget aangepast naar rato van gebruik.

De vergoeding voor LKS wordt in deze variant minder complex voor de gemeenten. De uiteindelijke vergoeding voor het LKS-deel zal vaker in overeenstemming zijn met de werkelijke uitgaven (van twee jaar daarvoor), foutmarges van het verdeelmodel zijn hier niet langer relevant meer. Het positieve effect daarvan is dat gemeenten zekerheid hebben dat men de extra kosten die men maakt voor de extra inspanning om iemand naar werk te begeleiden, ook vergoed krijgt.

Ten opzichte van de veronderstelde groeitrend zal het effect echter beperkt zijn. Bij beleidsvariant 1, waarin alleen de financiering van LKS wordt aangepast, zou het effect 700 personen betreffen in 2018 en 300 personen extra de jaren daarna mits het budget voor begeleidingskosten nog niet uitgeput is. Dat budget lijkt momenteel ruim genoeg, maar zal de komende jaren de veronderstelde groeitrend niet bijbenen, tenzij er steeds minder begeleidingskosten per persoon nodig zijn. Een andere verdeling van dit budget heeft een relatief klein effect ten opzichte van de veronderstelde trend en lijkt derhalve weinig te veranderen. Voor de financiële prikkel van gemeenten zijn zowel LKS als begeleidingskosten van belang. LKS wordt in deze variant volledig vergoed, van de begeleidingskosten is dat onbekend. Door de andere verdeling van begeleidingsmiddelen wordt de onzekerheid over de omvang van het budget voor gemeenten iets groter dan

²⁴ Dat betekent niet dat de prikkel voor de gemeenten kleiner wordt.

in variant 1, maar worden gemeenten meer gestimuleerd dit budget aan begeleiding te besteden. Het ligt daarom voor de hand dat het effect van beleidsvariant 3 iets groter is dan het effect van beleidsvariant 1.

De vergoeding van de werkelijke kosten voor LKS en begeleiding (al dan niet gecorrigeerd door de macrodoorwerking) vermindert de financiële prikkel voor gemeenten om vooral 'goedkope' mensen uit de doelgroep te begeleiden. De voorgestelde varianten van SZW lijken gemeenten te stimuleren om meer personen met een lagere loonwaarde en meer nug'ers te begeleiden. Er kan een positief effect van een paar duizend personen op de arbeidsmarkt zijn. De extra kosten op het bijstands- en LKS budget kunnen dan wat hoger liggen dan de 1,6 mln euro op basis van de 2018-cijfers in de eerste variant.