



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

SEO Economisch Onderzoek / C.

Tempelman, C. Berden, H. Heekelaar ...

[et al.]

Onderzoek

Bouwstenen verdeelmodel

participatiebudget

Einddatum – 1 januari 2012

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale

zekerheid

Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget : eindrapport

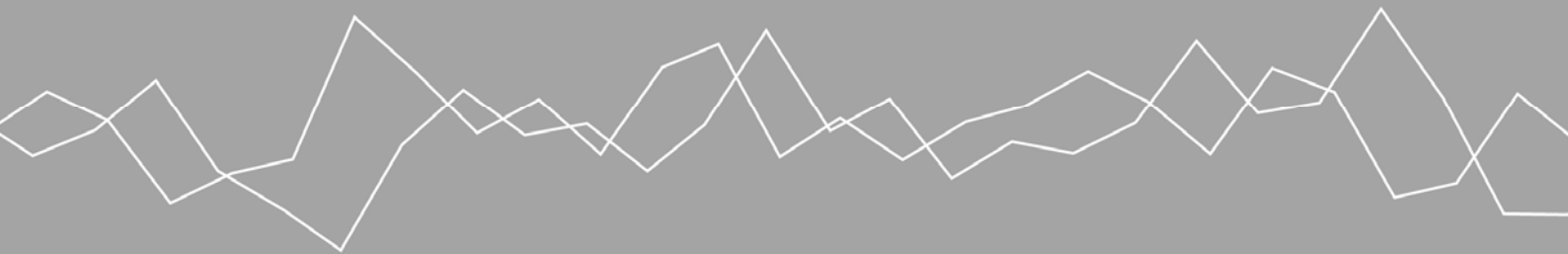
Conclusie

Het kabinet is voornemens per 1 januari 2013 de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) in werking te laten treden. Gemeenten zullen de WWNV uitvoeren. Het ontschot re-integratiebudget zal uit drie bestanddelen bestaan, namelijk middelen voor Wsw zittend bestand, Wsw nieuwe instroom en re-integratie WWB. Elk bestanddeel krijgt zijn eigen verdeelsleutel. Dit rapport gaat in op de vraag welke verdeelsleutels op korte en middellange termijn voor de drie bestanddelen kunnen worden gehanteerd.

Link naar bestand

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

Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget
Eindrapport



Amsterdam, januari 2012
In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget eindrapport

Caren Tempelman
Caroline Berden
Martin Heekelaar (Berenschot)
Lucy Kok



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-69

ISBN 978-90-6733-627-7

Copyright © 2012 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen.....	1
1.2 Eisen aan een verdeelsleutel	3
1.3 Onderzoeksaanpak.....	3
1.4 Leeswijzer	4
2 Middelen voor Wsw zittend bestand	5
2.1 Hoe ziet de uitstroom eruit?	5
2.2 Geschatte uitstroom uit de Wsw	8
2.3 Herverdeeleffecten	8
2.4 Voorspelling voor de toekomst	12
3 Middelen voor Wsw nieuwe instroom	17
3.1 Voldoet het huidige model aan de eisen die aan verdeelsleutels gesteld worden? ...	18
3.2 Nieuwe situatie door invoering WWNV.....	18
3.3 Verdeling op basis van aantal geïndiceerden	19
3.4 Verdeling op basis van aantal gerealiseerde werkplekken.....	21
3.5 Verdeling op basis van een objectieve voorspeller	22
3.6 Verdeling op basis van 1/3 van de uitstroom	26
3.7 Een combinatie van opties met een prikkel om nieuwe instroom te realiseren	26
3.8 Alle opties op een rij	27
3.9 Een verdeelsleutel op de korte en lange termijn	28
4 Middelen voor re-integratie WWB	31
4.1 Herverdeeleffecten door veranderde doelgroep	32
4.2 Een nieuw verdeelmodel voor de langere termijn	35
5 Totale herverdeeleffecten	43
5.1 De korte en middellange termijn	43
5.2 De structurele situatie	46
Literatuurlijst	49
Bijlage A Lijst met geïnterviewden	51

Samenvatting

Het kabinet is voornemens per 1 januari 2013 de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) in werking te laten treden. Het kabinet zorgt met de WWNV voor één regime voor iedereen met arbeidsvermogen die voorheen een beroep zou doen op de Wet Wajong, de Wsw of de WWB/WIJ. Voor mensen die niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan, kunnen gemeenten vanaf 1 januari 2013 gebruik blijven maken van het instrument 'beschut werk' in de Wsw.

Gemeenten voeren de WWNV uit. In ruil voor de financiële verantwoordelijkheid krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid. Er komt één ongedeeld re-integratiebudget. Door het weghalen van de schotten tussen de verschillende re-integratiebudgetten kunnen gemeenten zelf afwegingen maken bij het inzetten van de middelen. Het ontschotte budget bestaat uit drie bestanddelen, namelijk middelen voor: Wsw zittend bestand, Wsw nieuwe instroom en re-integratie WWB. Elk bestanddeel heeft zijn eigen verdeelsleutel.

Middelen voor Wsw zittend bestand

De huidige Wsw blijft bestaan voor personen die op dit moment werken op een Wsw-plaats. Onder andere door natuurlijk verloop, zoals pensionering en overlijden, neemt de huidige groep Wsw'ers over tijd in omvang af totdat er uiteindelijk niemand meer tot deze groep behoort. Het uitgangspunt bij de verdeling van de middelen is dat gemeenten budget krijgen voor het zittende bestand dat nog niet is afgebouwd. Deze afbouw wordt voor een termijn van vijf jaar vastgezet.

De afbouw is voor de toekomst voorspeld met behulp van de gerealiseerde uitstroom in het verleden. Hierbij is gekeken naar de uitstroomkansen per leeftijd en geslacht. Twee modellen zijn vervolgens in kaart gebracht: één met een landelijk afbouwpercentage dat geldt voor alle gemeenten en één met een afbouwpercentage per gemeente op basis van de samenstelling van de Wsw-populatie in die gemeente. De modellen blijken goed aan te sluiten bij de uitstroom in het verleden. De herverdeeffecten zijn klein, vooral op de korte termijn. Deze treden echter vooral op bij kleine gemeenten omdat zij een kleine Wsw-populatie hebben. Het wel of niet uitstromen van een persoon heeft dan sterke invloed op het budgetaandeel.

Middelen voor Wsw nieuwe instroom

Voor mensen met een beperking die niet zelfstandig kunnen werken is de Wsw ingesteld. Vanaf invoering van de WWNV, wordt de Wsw alleen nog toegankelijk voor mensen die enkel beschut kunnen werken. De middelen voor deze nieuwe instroom kunnen bijvoorbeeld naar rato van het werkelijk of voorspelde (met een objectieve sleutel) aantal geïndiceerden over gemeenten verdeeld worden. Dit sluit redelijk goed aan bij de behoefte van gemeenten. UWV voert de indicatiestelling uit: deze is daarom objectief. De objectieve verdeelsleutel verklaart het aantal geïndiceerden uit kenmerken van de gemeente, zoals het aantal inwoners, geslacht, leeftijdsopbouw, inkomensopbouw enzovoorts.

Nadeel is dat bij een ontschot budget gemeenten geen financiële prikkel meer hebben om plaatsen te realiseren. Gemeenten mogen immers het budget naar eigen inzicht inzetten. Een verdeling op basis van het gerealiseerde aantal plaatsen bevat wel een financiële prikkel. Het totale macrobudget wordt dan gedeeld door het totale aantal gerealiseerde plekken en gemeenten krijgen vervolgens budget voor de door hen gerealiseerde plaatsen. Nadeel hierbij is dat de realisaties niet hoeven aan te sluiten bij de landelijke objectieve behoefte. Twee gemeenten met dezelfde objectieve behoefte maken wellicht verschillende keuzes en realiseren een ander aantal plekken.

Een combinatie tussen een verdeelsleutel op basis van het (voorspelde) aantal geïndiceerden en het aantal gerealiseerde plekken leidt tot een sleutel die aansluit bij de behoefte en een financiële prikkel bevat.

Middelen voor re-integratie WWB

Gemeenten ontvangen budget om bijstandsgerechtigden, Anw'ers en niet-uitkeringsgerechtigden te re-integreren. Dit budget wordt over gemeenten verdeeld op basis van een objectieve verdeelsleutel. Deze maakt gebruik van het aantal bijstandsontvangers, het aantal WW-ontvangers, de omvang van de beroepsbevolking en de discrepantie tussen vraag en aanbod van laaggeschoolde arbeid.

Het huidige verdeelmodel sluit redelijk goed aan bij de behoefte van gemeenten, vooral vanwege het verdeelkenmerk 'aantal bijstandsontvangers'. Hoe meer bijstandsontvangers een gemeente heeft, hoe meer budget zij krijgt. Het model lijkt daarnaast te corrigeren voor de arbeidsmarkt. Maar het aantal WW-ontvangers heeft een negatief teken: hoe meer WW'ers, hoe minder budget. Dit maakt het model intransparant voor gemeenten. Daarnaast is het model niet stabiel door schommelingen in de verdeelkenmerken en kent het huidige model enkele technische onvolkomenheden. De intransparante werking kan bijvoorbeeld worden opgelost door de arbeidsmarktkenmerken als percentages op te nemen. Deze kenmerken corrigeren dan niet meer voor gemeentegrootte, maar alleen voor arbeidsmarkt. De instabiliteit kan, onder andere, verholpen worden de verdeelkenmerken niet op gemeente-, maar op regionaal, niveau op te nemen.

De komende jaren verandert de samenstelling van de doelgroep van gemeenten. Allereerst voert het kabinet per 1 januari 2012 een huishoudeninkomenstoets in. Vervolgens worden de gemeenten met de invoering van WWNV verantwoordelijk voor jonggehandicapten met arbeidspotentieel. Deze wijzigingen hebben gevolgen voor de samenstelling van de doelgroep en daarmee de verdeling van de budgetten. Herverdeeleffecten treden op als de huidige gemeentelijke doelgroep anders over gemeenten is verdeeld dan de toekomstige groep. Dit is vooral het geval voor de lange termijn. Het effect komt vooral door overheveling van de jonggehandicapten: kleine gemeenten hebben in verhouding meer jonggehandicapte inwoners. Het budgetaandeel verschuift dan van grote naar kleine gemeenten. Het invoeren van een huishoudeninkomenstoets heeft slechts een beperkt effect. De wijzigingen als gevolg van de WWNV lijken voor de korte termijn geen aanleiding te geven het model aan te passen.

1 Inleiding

Met de komst van de Wet Werken Naar Vermogen ontvangen gemeenten van SZW een ontschot gebundeld re-integratiebudget, bestaande uit middelen voor re-integratie, middelen voor nieuwe instroom in de Wsw en middelen voor het huidige zittend bestand in de Wsw. De vraag is welke verdeelsleutels gebruikt kunnen worden om de budgetten over de gemeenten te verdelen. Dit onderzoek geeft antwoord op deze vraag.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Het kabinet is voornemens per 1 januari de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) in werking te laten treden. Het kabinet zorgt met de WWNV voor één regime voor iedereen met arbeidsvermogen die voorheen een beroep zou doen op de Wet Wajong, de Wsw of de WWB/WIJ. Voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn blijft de Wet Wajong bestaan. Voor mensen die niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan, kunnen gemeenten vanaf 1 januari 2013 gebruik blijven maken van het instrument 'beschut werk' in de Wsw. De huidige systematiek van rechten en plichten in de Wsw verandert niet voor de groep mensen die op dit moment op een Wsw-plaats werkt.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de nieuwe taken die horen bij de WWNV te decentraliseren en onder verantwoordelijkheid te brengen van gemeenten. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. Zowel de beleidsmatige als de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WWNV ligt bij gemeenten. Voor de gemeenten, maar ook voor het kabinet, is beleidsvrijheid een belangrijk uitgangspunt om in de uitvoering tot één regime voor iedereen met arbeidsvermogen te komen. Gemeenten krijgen ook de financiële verantwoordelijkheid die bij deze beleidsruimte hoort. Er komt één ongedeeld re-integratiebudget. Door het weghalen van de schotten tussen de verschillende re-integratiebudgetten kunnen gemeenten zelf afwegingen maken bij het inzetten van de middelen. Gemeenten krijgen dus meer vrijheid om de diverse re-integratiebudgetten naar eigen inzicht te besteden.

Tegenover deze grotere beleidsvrijheid staan bezuinigingen. Het kabinet kiest ervoor separaat op de re-integratiemiddelen en op de Wsw-budgetten te bezuinigen. De omvang van de verschillende bestanddelen van het ontschotte budget is meerjarig vastgelegd. Gemeenten zijn van mening dat dit de beleidsvrijheid van gemeenten inperkt, omdat de omvang van de verschillende deelbudgetten de uitkomst van de verdeling bepaalt, en daarmee het totale ontschotte budget dat iedere afzonderlijke gemeente ontvangt. Gemeenten verwachten dat zij tekorten op de Wsw ten koste zullen moeten laten gaan van de overige re-integratiemiddelen. Gemeenten zijn daarom van mening dat de keuze voor de omvang van de verschillende budgetdelen bepalend is voor de uitkomst en prikkelwerking die uitgaat van de verdeling.

De systematiek van de WWNV zal nauw aansluiten bij de huidige systematiek van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Gemeenten zullen twee budgetten ontvangen. Met het eerste budget, het inkomensdeel betalen gemeenten de WWNV-uitkeringen. Op basis van een (objectief)

verdeelmodel ontvangen de gemeenten een budget waarmee zij de uitkeringen verstrekken. Eventuele tekorten moeten uit de eigen middelen worden aangevuld en eventuele overschotten mogen worden toegevoegd aan de eigen middelen. Op deze wijze worden gemeenten geprikkeld om WWNV-uitkeringsgerechtigden te re-integreren. Het tweede budget is het gebundelde (ontschotte) re-integratiebudget. Dit geld kunnen gemeenten gebruiken om mensen met een WWNV-uitkering of ANW'ers en niet-uitkeringsgerechtigden te re-integreren en om Wsw'ers te plaatsen.¹

Het ontschotte budget is een optelsom van drie bestanddelen:

1. middelen voor Wsw zittend bestand;
2. middelen voor Wsw nieuwe instroom;
3. middelen voor re-integratie WWB (incl. overgang Wajong).

Elk bestanddeel krijgt zijn eigen verdeelsleutel. Het streven is op de langere termijn te komen tot een verdeelmodel met nog slechts twee verdeelsleutels: (a) de behoefte aan middelen voor re-integratie en beschutte arbeid (Wsw nieuwe instroom) en (b) het afnemende zittend bestand Wsw. Op zeer lange termijn loopt het bestanddeel voor Wsw zittend bestand af tot nihil, zodat er slechts één verdeelsleutel overblijft.

Dit onderzoek gaat in op de vraag welke verdeelsleutels op korte en middellange termijn kunnen worden gehanteerd voor de drie bestanddelen. Het streven hierbij is de middelen voor beschutte arbeid en re-integratie op lange termijn via één verdeelsleutel te verdelen. De voorgenomen bezuinigingen op (onderdelen van) het ontschotte re-integratiebudget en de omvang van de verschillende bestanddelen vallen buiten het kader van dit onderzoek. De gevolgen hiervan worden niet in kaart gebracht.

Het onderzoek beantwoordt de volgende deelvragen:

Middelen voor Wsw zittend bestand

1. Hoe zien de actuaristabellen per gemeente en voor Nederland als geheel voor de afbouw van het zittend bestand eruit?
2. Kan gewerkt worden met een landelijke actuaristabel?
3. Hoe groot is het herverdeeleffect van deze verdeelsleutel?

Middelen voor Wsw nieuwe instroom

4. Kan er een indicator worden opgesteld voor de (objectieve) behoefte aan beschutte arbeid?
5. Hoe kan een indicator of verdeelsystematiek een prikkel hebben voor het realiseren van nieuwe instroom beschutte arbeid?
6. Hoe groot zijn de herverdeeleffecten van de verschillende geschetste verdeelopties?

Middelen voor re-integratie WWB

7. Hoe groot is het (herverdeel)effect van de WWB maatregelen per 1-1-2012?
8. Hoe groot is het (herverdeel)effect door de komst van nieuwe doelgroepen (jongeren met een arbeidsbeperking, met en zonder inkomensvoorziening) met de Wet Werken Naar Vermogen?
9. Welke mogelijkheden zijn er voor de langere termijn om het huidige model meer robuust (grotere stabiliteit en voorspelbaarheid) te maken, rekening houdend met de wijzigingen in de doelgroep?

¹ In enig jaar niet bestede middelen mogen tot 25% van het jaarbudget worden meegenomen naar een volgend jaar. Indien meer middelen niet zijn uitgegeven vallen deze terug aan het Rijk.

1.2 Eisen aan een verdeelsleutel

De belangrijkste eisen die aan een verdeelsleutel worden gesteld zijn dat deze aansluit bij de behoeften van gemeenten aan middelen én de juiste prikkels geeft. Daarnaast moet de sleutel stabiel zijn over de tijd, uitgaan van actuele gegevens, transparant zijn en uitvoerbaar. Sommige eisen kunnen op gespannen voet staan met elkaar. Om een sleutel stabiel te maken kan gewerkt worden met meerjaarsgemiddelden. Hierdoor is de sleutel dan minder actueel. Onderstaande box licht deze eisen toe.

Box 1 Toetsingskader verdeelsleutels

Een verdeelmodel:

- Sluit aan bij de behoeften van gemeenten: het verdeelmodel leidt ertoe dat gemeenten middelen ontvangen naar rato van hun re-integratieproblematiek. Dat heeft zowel een kwantitatief (aantal werkzoekenden) als een kwalitatief (aard van de problematiek) aspect.
 - Geeft de juiste prikkels: de verdeelsystematiek stimuleert gedrag bij gemeenten dat in lijn is met de wet- en regelgeving en voorkomt gedrag dat niet overeenkomstig de wet- en regelgeving is. De verschillende verdeelsleutels in het kader van de Wet werken naar vermogen moeten gemeenten een prikkel geven:
 - het beroep op een uitkering te verminderen van mensen die reguliere arbeid kunnen verrichten;
 - beschutte arbeidsplaatsen te creëren voor mensen die niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan.
 - Is stabiel over de tijd: de verdeelsystematiek leidt niet tot grote uitslagen tijdens het begrotingsjaar en tussen de begrotingsjaren.
 - Gaat uit van actuele gegevens: voor de verdeling worden zoveel mogelijk de actuele gegevens in de gemeenten gebruikt.
 - Is transparant: de verdeelsystematiek is voor de betrokkenen goed te begrijpen en de uitkomsten worden met een zo eenvoudig mogelijke rekenmethodiek verkregen.
 - Maakt gebruik van bestaande (gecertificeerde) informatie: voor het berekenen van de verdeling wordt gebruik gemaakt van bestaande (gecertificeerde) informatie.
-

Bron: Groot et al. 2006, Tempelman & Kok 2009, Berkhout et al. 2009.

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn eerst op basis van deskresearch en interviews mogelijke verdeelopties voor de verschillende bestanddelen van het budget opgesteld. Hierbij is gekeken naar onderzoek dat reeds is uitgevoerd naar de verdeelsleutel voor het re-integratiebudget, maar ook naar verdeelsleutels die zijn ontwikkeld om de budgetten te verdelen voor andere (enigszins) vergelijkbare groepen. Daarnaast is, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau, gesproken met gemeenten. In totaal zijn zes gemeenten geïnterviewd, zie bijlage A. Deze selectie bestond uit een aantal gemeenten met relatief veel Wsw-middelen ten opzichte van het re-integratiebudget en een aantal gemeenten met relatief veel re-integratiebudget ten opzichte van het Wsw-budget. Daarnaast is gesproken met Cedris, VNG, Divosa en de Raad voor Financiële verhoudingen. Daarnaast kende dit onderzoek een begeleidingscommissie (zie bijlage A voor de leden).

In de interviews en met de begeleidingscommissie zijn de verschillende opties besproken. Er kwamen vragen aan bod als: sluiten de verdeelsleutels goed aan bij de behoefte van gemeenten? Zijn er kenmerken van de gemeente die invloed hebben op de behoefte aan middelen voor re-

integratie WWB of nieuwe instroom in de Wsw? Zijn er kenmerken van de gemeente die de uitstroom uit het zittend bestand van de Wsw beïnvloeden? Hoe zouden gemeenten reageren op bepaalde prikkels in de verdeelsleutel? Welke verdeelsleutel heeft de voorkeur? Deze onderdelen tezamen geven inzicht in de mate waarin de verdeelsleutels voldoen aan de gestelde eisen. Het is belangrijk te realiseren dat het hier om een kleine groep gesprekspartners gaat, die mogelijk niet representatief is voor alle gemeenten in Nederland. De bevindingen op basis van deze gesprekken zijn daarom slechts indicatief van aard.

Vervolgens is een data-analyse uitgevoerd. Hierbij zijn de herverdeeleffecten van de nieuwe WWB-maatregelen per 1/1/2012 en als gevolg van de overheveling van jonggehandicapten met arbeidspotentieel geanalyseerd. Daarnaast zijn verschillende voorspellers voor de objectieve behoefte aan Wsw-middelen getoetst. Hiervoor is gebruikt gemaakt van gegevens uit de Wsw-statistiek. Deze gegevens zijn ook gebruikt om de afbouw van het zittend bestand in kaart te brengen. De afbouw van het zittend bestand is in kaart gebracht met behulp van een zogenaamd duurmodel.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is het eindrapport van dit onderzoek en vat de onderzoeksresultaten samen. Hierbij is de technische toelichting bij de berekeningen achterwege gelaten. Het bijbehorende technische rapport bevat de onderzoeksresultaten inclusief de technische toelichtingen. Dit rapport bespreekt de drie bestanddelen van het budget en de daarbij horende verdeelsleutels eerst afzonderlijk. Het volgende hoofdstuk gaat in op de afbouw van het huidige zittend bestand Wsw. Hoofdstuk 3 bespreekt de nieuwe instroom in de Wsw en hoofdstuk 4 gaat in op de verdeelsleutel voor het re-integratiebudget. Hoofdstuk 5 bekijkt vervolgens naar de gezamenlijke herverdeeleffecten.

2 Middelen voor Wsw zittend bestand

De voorspelde uitstroom sluit aan bij de werkelijke uitstroom tussen 2006-2010. Bij de meeste gemeenten zijn de herverdeeleffecten klein, vooral op de korte termijn. Herverdeeleffecten treden voornamelijk op bij kleine gemeenten omdat het daar vaak om een relatief kleine Wsw-populatie gaat en het toeval dan een grotere rol speelt.

Voor mensen die vanwege een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking niet zelfstandig in een gewone baan kunnen werken is de huidige Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) opgericht. In de sociale werkvoorziening kan men in een aangepaste omgeving werken. Eind 2010 werkten ruim honderd duizend mensen in de Wsw. Het merendeel van de Wsw'ers is man (71%) en de meeste mensen hebben een matige handicap (87%). Daarnaast is meer dan de helft van de Wsw'ers (62%) ouder dan 45 jaar. De gemiddelde duur van de in 2010 beëindigde dienstbetrekkingen was ruim twaalf jaar.

Met de komst van de WWNV verandert de Wsw. In de toekomst is de Wsw alleen nog toegankelijk voor mensen die alleen beschut kunnen werken. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in. Dit hoofdstuk gaat eerst in op het huidige zittend bestand.

In de WWNV ligt vast dat de huidige Wsw blijft bestaan voor personen die voor 1 januari 2013 geïndiceerd zijn voor de Wsw en die op dat moment een Wsw-plaats hebben. Door natuurlijk verloop, zoals pensionering en overlijden, zal de huidige groep Wsw-ers in omvang over tijd afnemen totdat er uiteindelijk niemand meer tot deze groep behoort. Hierbij speelt ook uitstroom als gevolg van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of als gevolg van het vinden van reguliere arbeid buiten de Wsw een rol. Gemeenten zullen dus over een bepaalde, maar begrensde, periode geld blijven ontvangen voor deze mensen.

Het uitgangspunt bij de verdeling van de middelen is dat gemeenten budget krijgen voor het zittende bestand dat nog niet is afgebouwd. Hierbij is de afbouw gebaseerd op natuurlijk verloop. Deze afbouw wordt voor een termijn van vijf jaar vastgezet.

Dit hoofdstuk maakt een inschatting van het aantal mensen dat de komende jaren per gemeente uit de Wsw stroomt.

2.1 Hoe ziet de uitstroom eruit?

Om te voorspellen hoe de huidige Wsw-populatie over tijd uit de Wsw stroomt is gebruikgemaakt van data die Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW verzamelt voor het opstellen van de jaarlijkse Wsw-statistiek. Research voor Beleid verzamelt hiervoor halfjaarlijks gegevens bij gemeenten en het UWV werkbedrijf over alle personen die een beroep doen op de Wsw. Voor iedere persoon die uit de Wsw stroomt is onder meer de geboortedatum, de datum van uitstroom en de reden van uitstroom uit het Wsw-bestand bekend. Zie de technische versie van dit rapport voor een gedetailleerde beschrijving van de gegevens en het aanmaken van het analysebestand.

Tabel 2.1 toont hoeveel personen ieder jaar uit een Wsw-dienstbetrekking stromen vanaf 2005 tot en met 2010 en hoeveel personen op 31 december 2010 nog niet uit zijn gestroomd. Daarbij is zowel de totale uitstroom uit Wsw-dienstbetrekkingen weergegeven (op basis van de Wsw-statistiek) als de uitstroom die is gebruikt ten behoeve van de data-analyse (vierde kolom)². De uitstroom vanuit het totale Wsw-werknemersbestand is allereerst weergegeven inclusief uitstroom uit begeleid werk (zogenoemde arbeidsovereenkomsten) en daarna zonder. Uit de tabel blijkt dat het aantal personen dat jaarlijks uit een Wsw-dienstbetrekking stroomt licht fluctueert. In 2010 stroomden circa 6.300 personen uit een Wsw-dienstbetrekking. Vanaf 2008 is de uitstroom hoger dan voor 2008, dit hangt samen met een wetwijziging in 2008 waardoor de Wsw-gelden die voorheen direct naar de Wsw-bedrijven ging verschoven naar individuele gemeenten.

Tabel 2.1 Jaarlijks stromen circa 6.000 personen uit een Wsw-dienstbetrekking

	Door SEO gebruikte data voor de analyse	Volgens Wsw-statistiek in Wsw-dienstbetrekking	Volgens Wsw-statistiek Totale werknemersbestand wsw
	Aantal personen	Aantal personen	Aantal personen
Uitstroomjaar 2005	5.057	5.547	5.715
Uitstroomjaar 2006	4.984	5.555	5.194
Uitstroomjaar 2007	5.142	5.830	5.891
Uitstroomjaar 2008	5.908	6.653	6.717
Uitstroomjaar 2009	5.788	6.531	6.671
Uitstroomjaar 2010	5.493	6.311	6.504
Niet uitstroomd op 31/12/2010	94.661	97.116	102.809
Bestand 1/1/2005-31/12/2010	127.033	133.543	139.501

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek, de jaarrapporten Wsw-statistiek 2005 tot en met 2010 van Research voor Beleid.

Van de personen die op 1 januari 2005 in een dienstbetrekking zaten of later zijn ingestroomd zijn dus 32.372 personen voor eind 2010 uitgestroomd. Voor een groot deel van de personen die zijn uitgestroomd is aangegeven wat de reden van uitstroom uit de Wsw-dienstbetrekking is. Zoals uit tabel 2.2 blijkt, stroomt bijna de helft van de personen uit een Wsw-dienstbetrekking als gevolg van overlijden, (vervroegd) pensioen of 2 jaar ziekte.

Vanaf invoering van de WWNV kan niemand meer instromen in het huidige zittende Wsw-bestand. Vandaar dat voor het in kaart brengen van de afbouw van het zittend bestand uit is gegaan van personen die op 31 december 2005 in een Wsw-dienstbetrekking zaten. Voor deze personen is gekeken hoe snel zij uit de Wsw stromen. Personen die na die tijd in de Wsw zijn gestroomd, zijn dus niet meegenomen in de berekeningen. Dit omdat deze mensen relatief sneller uitstromen dan het zittende bestand eind 2005. Omdat na invoering van de WWNV geen mensen meer in de Wsw kunnen stromen, zou het meenemen van deze personen tot te hoge voorspelde uitstroomkansen leiden. Onderstaande figuur maakt duidelijk dat, gegeven de leeftijdssamenstelling van het Wsw-bestand op 31 december 2005, iets minder dan 80% van de personen nog in de Wsw zit op 31 december 2010. Hieruit volgt dat tussen eind 2005 en eind

² Afwijkingen kunnen zich voordoen omdat Wsw-dienstbetrekkingen als één dienstbetrekking zijn geteld wanneer minder dan een maand tussen twee opeenvolgende Wsw-dienstbetrekkingen zat. Daarnaast zijn Wsw-dienstbetrekkingen die korter dan een maand duren verwijderd uit de data. Na voornoemde aanpassingen is voor personen die hierna nog meerdere Wsw-dienstbetrekkingen hadden gerandomiseerd één Wsw-dienstbetrekking gekozen. De niet gekozen Wsw-dienstbetrekkingen van deze persoon zijn niet meegenomen in de data waarop modellen zijn toegepast.

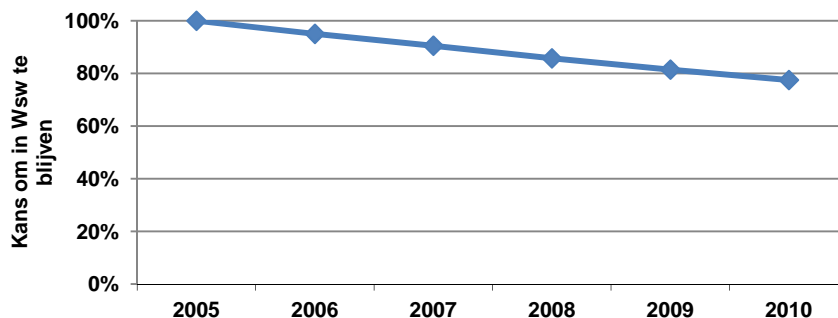
2010 zo'n 20% van de personen uit de Wsw is gestroomd. Deze uitstroom is lager dan de uitstroom die vermeld is in tabel 2.1. De uitstroom is lager omdat personen die na 31 december 2005 zijn ingestroomd in een Wsw-dienstbetrekking niet zijn meegenomen. Personen die ingestroomd zijn na 31 december 2005 worden juist wel meegenomen in de uitstroom in tabel 2.1. Overigens blijkt de voorspelde uitstroom vanaf 2010 gedurende vijf jaar hoger omdat het zittend bestand dan gemiddeld ouder is.

Tabel 2.2 Overlijden, (vervroegd) pensioen of 2 jaar ziekte belangrijkste reden voor uitstroom

Reden van uitstroom uit Wsw-dienstbetrekking	(Aantal personen = 32.372)
Onvoldoende medewerking bevorderen arbeidsbekwaamheid/ verkrijgen arbeid	0,9%
Onvoldoende medewerking herindicatie	0,2%
Betrokkene behoort niet langer tot de doelgroep	2,6%
Ontslag op eigen verzoek (bijv. uitstroom naar regulier werk of verhuizing)	13,0%
Overige redenen	10,4%
Aflopen proeftijd	0,7%
Aflopen overeenkomst voor bepaalde tijd	14,9%
Overlijden, (vervroegd) pensioen, 2 jaar ziek	49,3%
Onbekend	0,1%
Reden uitstroom uit Wsw-dienstbetrekking is niet opgegeven	7,9%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.1 Gegeven de samenstelling eind 2005 is 20% van de personen eind 2010 uit de Wsw gestroomd



Deze afbouw is gebaseerd op de samenstelling van het zittend bestand eind 2005. Een zittend dat gemiddeld ouder is, zal dus sneller afbouwen. Een zittend bestand dat gemiddeld jonger is minder snel.

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Om een idee te krijgen of de uitstroomkans verschillend is voor mannen en vrouwen, is nagegaan hoe het Wsw-bestand afbouwt naar geslacht (zie voor de berekeningen de technische versie van dit rapport). Vrouwen lijken minder snel uit de Wsw te stromen dan mannen. Dat mannen sneller lijken uit te stromen, hoeft niet perse te worden veroorzaakt door geslacht. Hier kunnen ook andere oorzaken aan ten grondslag liggen. Het is mogelijk dat de populatie vrouwen ernstiger arbeidsgehandicapt is dan de populatie mannen en hierdoor bijvoorbeeld minder makkelijk naar kan uitstromen. Voor deze mogelijke verschillen moet gecorrigeerd worden, voordat geconcludeerd kan worden dat mannen sneller uitstromen.

In de gesprekken met gemeenten en SW-bedrijven gaven zij aan dat vooral de leeftijd van mensen een bepalende factor is bij de uitstroom uit de Wsw. De leeftijd op 31 december 2005

lijkt inderdaad sterk van invloed te zijn op de mate waarop het Wsw-bestand zich afbouwt. Personen jonger dan 25 jaar stromen iets sneller uit de Wsw dan personen tussen de 25 en 55 jaar, maar het verschil in uitstroomkansen is klein. Personen van 55 jaar en ouder stromen het snelst uit de Wsw. Pensioen zal hier de oorzaak van zijn.

2.2 Geschatte uitstroom uit de Wsw

Duurmodellen geven inzicht in welke kenmerken de uitstroom beïnvloeden. Deze analyse neemt namelijk alle kenmerken tegelijkertijd mee en bepaalt de afzonderlijke invloed van de verschillende kenmerken. De modellen geven bijvoorbeeld antwoord op de vraag of mannen inderdaad sneller uitstromen dan vrouwen wanneer wordt gecorrigeerd voor onder meer de leeftijdssamenstelling van de Wsw-populatie.

Uit de duurmodellen blijkt dat vooral leeftijd de uitstroom uit de Wsw beïnvloedt. De overige kenmerken, zoals bijvoorbeeld geslacht en gemeentegrootte zijn voor een deel significant, maar hun invloed is niet zo sterk als die van de leeftijd van personen. De interviewpartners bevestigen dit. Zij geven aan dat arbeidsmarkt of woongemeente niet of nauwelijks van invloed zijn op de uitstroom.

De voorspelling van de uitstroom door de duurmodellen sluit niet volledig aan bij de werkelijk geobserveerde uitstroom. De uitstroomkansen worden daarom niet berekend op basis van het model, maar op basis van de zogenaamde Kaplan Meier. Deze berekent de geobserveerde uitstroomkans voor iedere leeftijdsgroep, met onderscheid naar geslacht, op basis van de daadwerkelijk geobserveerde uitstroom in het verleden (het bestand dat op 31 december 2005 in een Wsw-dienstbetrekking zat).³ Hier komt dus verder geen model aan te pas. Hierdoor sluit de voorspelde uitstroom voor die periode goed aan bij de geobserveerde uitstroom. Dit geeft dan inzicht in de werkelijke uitstroomkansen van een 31-jarige man of een 54-jarige vrouw. Nadeel van het gebruik van de Kaplan Meier is dat niet allerlei andere achtergrondkenmerken meegenomen kunnen worden bij de voorspelling. Omdat de duurmodellen, waarbij dat wel kan, de uitstroom minder goed voorspellen wordt toch voor deze aanpak gekozen.

2.3 Herverdeeeffecten

Om herverdeeeffecten in kaart te brengen, is de voorspelde uitstroom per gemeente in de periode 2005-2010 vergeleken met de feitelijke uitstroom in deze periode. Voor de feitelijke uitstroom zijn personen gevolgd die op 31 december 2005 in een Wsw-dienstbetrekking zaten en is gekeken of zij de jaren erna nog steeds een Wsw-baan hadden. Voor de voorspelde uitstroom is ook uitgegaan van het zittend bestand eind 2005 en zijn de voorspelde uitstroomkansen per leeftijd (en geslacht) aan deze personen gehangen. Herverdeeeffecten kunnen het gevolg zijn van

³ Voor sommige (jonge) leeftijden zijn de uitstroomkansen gebaseerd op zeer kleine aantallen waarnemingen, omdat de uitstroomkansen voor leeftijd in maanden zijn berekend. De aantallen worden hoger als gekeken wordt naar leeftijd in jaren, maar dan sluit de voorspelde uitstroom minder goed aan bij de werkelijke uitstroom. Het aantal mensen waarop deze uitstroomkansen worden toegepast zijn logischerwijs klein. Daarom is toch gekozen voor de eerste aanpak.

bedoelde en onbedoelde effecten. De herverdeeeffecten die hier optreden zijn een gevolg van de toegepaste sleutel en zijn idealiter zo klein mogelijk.

Er worden twee voorspellingen in kaart gebracht: één landelijke en één per gemeente. Het eerste geval veronderstelt een gelijke uitstroomkans voor iedere gemeente op basis van het landelijke zittend bestand. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met de samenstelling van de gemeentelijke populatie. Als de leeftijdssamenstelling van de Wsw-populatie sterk verschilt tussen gemeenten, kan dit tot onterechte herverdeeeffecten leiden. Daarom wordt ook een uitstroom per gemeente becijferd. Deze berekening houdt wel rekening met de leeftijdssamenstelling van de Wsw-populatie in een gemeente. Allereerst komen de herverdeeeffecten die ontstaan door voorspellingen op basis van het landelijke percentage aan bod. Om gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken over de jaren heen zijn gemeentecodes die voor 2011 bestonden gehercodeerd naar gemeentecodes van 2011.

Herverdeeeffecten op basis van landelijk uitstroompercentage

Om herverdeeeffecten te berekenen, zijn budgetaandelen met elkaar vergeleken. Deze budgetaandelen zijn gebaseerd op het aantal Wsw'ers en dus niet op arbeidsjaren of taakstelling. De uiteindelijke voorspelde afbouw wordt wel in arbeidsjaren berekend. Een gemeente die een budgetaandeel van 4% heeft, heeft dus 4% van het totaal aantal Wsw'ers in haar populatie. Omdat gemeenten Wsw-plekken kunnen over- of onder realiseren wijken de hier berekende budgetaandelen soms enigszins af van die in hoofdstuk 3 bij de nieuwe instroom in de Wsw. In hoofdstuk 3 wordt gerekend met de taakstelling.

De voorspelling van het budgetaandeel op geaggregeerd niveau naar inwoneraantal evenaart vrijwel geheel de werkelijkheid (tabel 2.3).

Tabel 2.3 Licht verschil tussen voorspelling aandeel 2010 en werkelijkheid naar inwoneraantal

Inwoneraantal	Werkelijk Budgetaandeel 2006	Voorspelling budgetaandeel 2006 obv landelijk uitstroompercentage	Werkelijk Budgetaandeel 2010	Voorspelling budgetaandeel 2010 obv landelijk uitstroompercentage
< 20.000	20%	20%	20%	20%
20.000 - 50.000	32%	32%	32%	32%
50.000 - 100.000	18%	18%	18%	18%
100.000 - 250.000	21%	21%	21%	21%
> 250.000	9%	10%	9%	10%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Hoewel er lichte verschillen zijn op geaggregeerd niveau, blijkt uit tabel 2.5 dat op gemeenteniveau het grootste deel van de gemeenten een lager budgetaandeel zou hebben gekregen volgens de voorspellingen op basis van het landelijke percentage. En hoewel de gemiddelde afwijking ten opzichte van het in werkelijke budgetaandeel klein is (maximaal 5,5% in 2010), zijn er gemeenten die er 12,9% in 2006 en 55,0% in 2010 op vooruit gaan (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 Voorspeld budgetaandeel bij ruim 40% van de gemeenten hoger dan werkelijkheid

	2006	2010
Aantal gemeenten met hoger budgetaandeel	167	190
Aantal gemeenten met lager budgetaandeel	250	227
Aantal gemeenten zonder verschil budgetaandeel	1	1
Gemiddelde absolute afwijking budgetaandeel	2,3%	5,5%
Meest negatieve verschuiving in budgetaandeel	-5,0%	-22,5%
Meest positieve verschuiving in budgetaandeel	12,9%	55,0%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.5 Bij 60% van gemeenten in 2010 wijkt voorspelling 5% af van werkelijkheid

Verandering budgetaandeel	2006	2010
Tussen 10% en 25% minder	0	21
Tussen 10% en 5% minder	0	58
Tussen 5% minder en 5% meer	392	253
Tussen 5% en 10% meer	20	47
Tussen 10% en 25% meer	6	37
Tussen 25% en 50% meer	0	1
Tussen 50% en 100% meer	0	1
Totaal	418	418

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

De 6 gemeenten die volgens de voorspelling op basis van het landelijk percentage tussen de 10% en 25% meer budgetaandeel hebben (zie tabel 2.5), zijn gemeenten die minder dan 20.000 inwoners hebben. Uit de data blijkt dat in 2006 relatief gezien veel jongeren uit de Wsw stromen voor deze kleine gemeenten. De uitstroomkans voor jongeren is laag, waardoor de afbouw van de Wsw door het model voor deze kleine gemeenten dus wordt onderschat. Ook de 20 gemeenten met een herverdeeffect tussen de 5 en 10% zijn vooral kleine gemeenten. Voor kleine gemeenten speelt het toeval een grotere rol. Als de Wsw-populatie klein is, heeft het wel of niet uitstromen van een jong of oud iemand relatief grote gevolgen voor het budgetaandeel. Het is daarnaast te zien dat de herverdeeffecten in 2010 toegenomen zijn. Dit komt omdat deze voorspelling voortborduurde op de voorspellingen in de voorgaande jaren.

Herverdeeffecten op basis van gemeentelijk uitstroompercentage

Wanneer rekening wordt gehouden met de leeftijdssamenstelling van de Wsw-populatie in een gemeente, blijkt dat het budgetaandeel dat gemeenten op geaggregeerd niveau naar de verschillende inwoneraantallen hebben ontvangen in 2006 en 2010 vrijwel niet afwijkt van de voorspelling voor die jaren.

Tabel 2.6 Voorspelling budgetaandeel naar inwoneraantal wijkt nauwelijks af van werkelijkheid

Inwoneraantal	Werkelijk Budgetaandeel 2006	Voorspelling budgetaandeel 2006 obv gemeentelijk uitstroombestand	Werkelijk Budgetaandeel 2010	Voorspelling budgetaandeel 2010 obv gemeentelijk uitstroombestand
< 20.000	20%	20%	20%	20%
20.000 - 50.000	32%	32%	32%	32%
50.000 - 100.000	18%	18%	18%	18%
100.000 - 250.000	21%	21%	21%	21%
> 250.000	9%	10%	9%	9%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

De meeste gemeenten zouden erop achteruit zijn gegaan qua budgetaandeel wanneer zou zijn uitgegaan van de afbouw Wsw volgens het gemeentelijk percentage (tabel 2.7). De gemiddelde absolute afwijking ten opzichte van het huidige budget is 2,1% in 2006 en 4,9% in 2010. Het lijkt dus beter om een gemeentelijk uitstroombestand te gebruiken, want de gemiddelde absolute afwijking is lager dan het geval is bij het gebruik van een landelijk uitstroombestand. Het landelijke uitstroombestand leidde immers tot een gemiddelde absolute afwijking van respectievelijk 2,3% en 5,5%. De voorspellingen met de gemeentelijke percentages sluiten dus iets beter aan bij de werkelijkheid.

Tabel 2.7 Voorspeld budgetaandeel bij ruim 40% van de gemeenten hoger dan werkelijkheid

	2006	2010
Aantal gemeenten met hoger budgetaandeel	166	193
Aantal gemeenten met lager budgetaandeel	251	224
Aantal gemeenten met gelijkblijvend budgetaandeel	1	1
Gemiddelde absolute afwijking budgetaandeel	2,1%	4,9%
Meest negatieve verschuiving in budgetaandeel	-6,0%	-18,1%
Meest positieve verschuiving in budgetaandeel	12,7%	70,2%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.8 laat de individuele herverdeeffecten per gemeente zien, uitgesplitst naar inwoneraantallen. Minder dan 20% van de gemeenten zou op basis van de voorspellingen in 2010 tussen de 5% en 25% minder budgetaandeel hebben gekregen dan nu het geval was. Afwijkingen van het budgetaandeel van minimaal 5% komen vooral voor bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners en gemeenten die tussen de 20.000 en 50.000 inwoners hebben. Deze gemeenten hebben in absolute aantallen weinig Wsw'ers. Hierdoor gaat het toeval een grotere rol spelen. Als zij een jongere Wsw-werknemer (met een lage uitstroombestand) hebben, die toevallig uitstroombest, dan zal dat meteen leiden tot een hoger budgetaandeel. Als zij een oudere werknemer hebben die toevallig niet uitstroombest, krijgen zij meteen een lager budgetaandeel. Bij gemeenten met grotere Wsw-populaties middelt dit effect uit.

Tabel 2.8 Voor grootste deel gemeenten wijkt voorspelling maximaal 5% af van werkelijkheid

Verandering budgetaandeel	2006				2010			
	Totaal	Inwoneraantal gemeenten		>	Totaal	Inwoneraantal gemeenten		>
		< 20.000	20.000 – 50.000	> 50.000		< 20.000	20.000 – 50.000	> 50.000
Tussen 10% en 25% minder	0	0	0	0	16	13	3	0
Tussen 5% en 10% minder	6	6	0	0	55	28	24	3
Tussen 5% minder en 5% meer	390	176	155	59	268	111	113	44
Tussen 5% en 10% meer	18	11	7	0	45	21	15	9
Tussen 10% en 25% meer	4	4	0	0	32	22	7	3
Tussen 25% en 50% meer	0	0	0	0	1	1	0	0
Tussen 50% en 100% meer	0	0	0	0	1	1	0	0
Totaal	418	197	162	59	418	197	162	59

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Vooral gemeenten met minder dan 50.000 inwoners hebben te maken met grote herverdeeleffecten vanwege kleine Wsw-populaties en de grotere invloed van toeval. Dit kan leiden tot onterechte verschuivingen in het budgetaandeel. Gemeenten hebben maar beperkte invloed op de afbouw van het zittende Wsw-bestand. Het gaat bij de Wsw vaak om langlopende verplichtingen die niet zomaar beëindigd kunnen worden. Hierdoor is het noodzakelijk dat de voorspelde afbouw de werkelijkheid zo goed mogelijk evenaart.

De herverdeeleffecten zijn op korte termijn minimaal, maar treden vooral op bij kleine gemeenten. Er kan voor gekozen worden om deze te dempen. Op de middellange termijn ondervinden ook de middelgrote en grote gemeenten meer herverdeeleffecten.

2.4 Voorspelling voor de toekomst

Voorgaande paragraaf geeft inzicht in de herverdeeleffecten van de geschatte uitstroom. Vooral als rekening is gehouden met de leeftijdssamenstelling per gemeente lijken deze voorspellingen goed aan te sluiten bij de werkelijkheid. Deze paragraaf gaat in op de voorspelde afbouw in de toekomst op basis van de uitstroom in het verleden.

Het gebruikte databestand bevat informatie tot en met 31 december 2010. De voorspellingen voor de toekomst over de grootte van het zittende Wsw-bestand zijn gebaseerd op de situatie op 31 december 2010. Voorspellingen zijn verkregen door de blijfkansen naar geslacht en leeftijd die zijn berekend op basis van het zittend bestand 31 december 2005 te plakken aan het zittend bestand in 31 december 2010 met behulp van leeftijd en geslacht van ieder individu in dat bestand.

In de berekeningen is verondersteld dat er geen gedragseffecten zijn. Er is dus vanuit gegaan dat gemeenten hun gedrag niet wijzigen, anticiperend op de WWNV.

Voorspelling op basis van landelijk uitstroompercentage

De landelijke voorspellingen laten zien dat van het zittende Wsw-bestand eind 2010 op 31 december 2011 nog 94% over is. Dit betekent dat 6% van het bestand is uitgestroomd. Eind

2017 is van de groep die eind 2010 een Wsw-dienstbetrekking had nog 62% over, wat inhoudt dat tussen 31 december 2010 en 31 december 2017 bijna 40% van het zittende Wsw-bestand op 31 december 2010 is uitgestroomd.

Tabel 2.9 Na 7 jaar is bijna 40% van het zittend Wsw-bestand 31/12/2010 uitgestroomd

Tijdstip	Deel van zittend Wsw-bestand op 31/12/2010 dat op later tijdstip nog tot het zittend Wsw-bestand behoort	Deel van het zittend Wsw-bestand op 31/12/2010 dat op later tijdstip niet meer tot het zittend Wsw-bestand behoort
31/12/2010	100%	0%
31/12/2011	94%	6%
31/12/2012	88%	12%
31/12/2013	82%	18%
31/12/2014	77%	23%
31/12/2015	72%	28%
31/12/2016	67%	33%
31/12/2017	62%	38%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Voorspelling op basis van gemeentelijk uitstroompercentage

Zoals bleek uit de herverdeeleffecten is het beter om rekening te houden met de leeftijdsamenstelling van gemeenten. De gemiddelde absolute afwijking in budgetaandeel is dan namelijk lager dan wanneer gerekend wordt met een landelijk uitstroompercentage. Tabel 2.10 laat zien dat eind 2011 gemiddeld genomen per gemeente 6% uit het zittend Wsw-bestand van 31 december 2010 is gestroomd (zoals ook blijkt uit het landelijke uitstroompercentage). Per gemeente kan de uitstroom sterk verschillen. Deze spreiding is een beoogd effect en weerspiegelt de grote verschillen in leeftijdsopbouw van de Wsw'ers bij gemeenten. De uitstroom eind 2011 ligt tussen 2% (voor gemeenten met een relatief jong bestand) en 14% (voor gemeenten met een relatief oud bestand). Eind 2017 is net als het landelijk uitstroompercentage nog gemiddeld 62% van het zittend Wsw-bestand van eind 2010 over. Op individueel niveau hebben gemeenten met een relatief jonge populatie dan nog maximaal 84% van het Wsw-bestand van eind 2010 over.

De uiteindelijk afbouw van het zittend bestand wordt gebaseerd op de gemeentelijke aanpak. Voor iedere gemeente wordt dus op basis van de werkelijke Wsw-populatie een afbouwpercentage berekend.

Tabel 2.10 Voorspelling gaat voor individuele gemeenten steeds verder uit elkaar liggen

	Aantal gemeenten	Gemiddelde kans in Wsw te blijven (gemiddeld over gemeenten)	Minimum	Maximum
31 december 2011	417*	94%	86%	98%
31 december 2012	417*	88%	72%	95%
31 december 2013	417*	82%	66%	93%
31 december 2014	417*	77%	45%	90%
31 december 2015	417*	72%	44%	88%
31 december 2016	417*	67%	43%	86%
31 december 2017	417*	62%	42%	84%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek. * Omdat Vlieland geen Wsw-populatie heeft is deze niet meegenomen in bovenstaande berekening.

Voldoet het model aan de eisen die aan verdeelsleutels gesteld worden?

De vraag is tot slot of de voorgestelde verdeelsleutel voldoet aan de eisen die aan een dergelijke sleutel gesteld worden (zie hoofdstuk 1).

Sluit aan bij behoefte?

De toegekende budgetten sluiten goed aan bij de behoefte, omdat deze gebaseerd zijn op gerealiseerde uitstroom in het verleden. Wel is het zo dat de aansluiting met de behoefte in de loop der jaren steeds minder goed wordt, omdat geen rekening gehouden wordt met de daadwerkelijke afbouw in de tussentijd. Het is daarom aanbevolen om de afbouw periodiek (bijvoorbeeld 5 jaarlijks) te herijken. Ook blijkt dat vooral bij kleine gemeenten, onder invloed van het toeval, de budgetten soms minder goed aansluiten bij de werkelijke behoefte.

Geeft de juiste prikkels?

Het is niet de bedoeling om gemeenten met deze sleutel te prikkelen. Zij hebben ook nagenoeg geen mogelijkheden om de uitstroom te beïnvloeden, omdat langlopende verplichtingen zijn aangegaan en vanwege de opgebouwde rechten van deze groep. Doel van de sleutel is daarom om zo goed mogelijk de feitelijke uitstroom te voorspellen en daarvoor budget te verlenen.

Is stabiel over de tijd?

De verdeelsleutel is stabiel. Voor de komende vijf jaar liggen de budgetten vast.

Gaat uit van actuele gegevens?

De verdeling gaat uit van de meest actuele gegevens die op dit moment beschikbaar zijn. Bij invoering van de WWNV in 2013 zijn deze gegevens iets minder actueel.

Is transparant?

Doordat de afbouw is gebaseerd op leeftijd, geslacht en de afbouw in het verleden is de sleutel redelijk transparant. Dit zijn herkenbare, logische verdeelkenmerken voor gemeenten.

Gemeenten kunnen hun budgetaandeel echter niet zomaar zelf vaststellen, dat vermindert de transparantie

Maakt gebruik van bestaande informatie?

De verdeelsleutel maakt deels gebruik van bestaande, openbare informatie. Via het gemeenteloket van het ministerie van SZW kan een gemeente voor de eigen of een andere gemeente inzicht krijgen in het aantal Wsw-werkenden. De leeftijdsopbouw van de Wsw-populatie van gemeenten staat hier niet bij en gemeenten hebben hier bij andere gemeenten dus geen zicht op.

3 Middelen voor Wsw nieuwe instroom

Welke verdeelsleutel kan worden gebanteerd om de budgetten voor de nieuwe instroom in de Wsw over gemeenten te verdelen? Dit hoofdstuk bespreekt verschillende opties voor verdeelsleutels en gaat daarbij in op de voor- en nadelen. Hierbij komt de aansluiting bij de behoefte en de prikkelwerking van de sleutel uitgebreid aan bod. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee vragen als: sluit een verdeling op basis van het aantal geïndiceerden goed aan bij de behoefte? Hoe zit dat met het aantal gerealiseerde Wsw-plaatsen? Kan ook gebruik gemaakt worden van een objectieve verdeelsleutel?

In de sociale werkvoorziening kan men in een aangepaste omgeving werken. Mensen komen op dit moment voor een Wsw-baan in aanmerking als zij hiervoor een indicatie hebben. UWV voert de indicatiestelling uit. Bij de indicatiestelling geeft UWV ook de geldigheidsduur van de indicatie aan, de mate van handicap en of een persoon in aanmerking komt voor begeleid werken. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het plaatsen van de Wsw'er op een geschikte baan. Er is vaak sprake van een wachtlijst, waardoor de Wsw'er enige tijd moet wachten voordat hij of zij aan de slag kan. Zie onderstaande box voor een overzicht van de historie van de Wsw. Dit overzicht gaat specifiek in op ontwikkelingen met betrekking tot de doelgroep, indicatiecriteria en geldigheidsduur.

Eind 2010 werkten ruim honderd duizend mensen in de Wsw. Hiervan heeft bijna de helft een dienstbetrekking van voor 1998.

Box 2 De doelgroep van de Wsw is in 1998 aangepast

Sinds 1969 biedt de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) mensen de mogelijkheid om onder aangepaste omstandigheden werk te verrichten. De doelgroep bestond allereerst uit: personen die ten gevolge van bij hen gelegen factoren (nog) niet in de gelegenheid waren om onder normale omstandigheden arbeid te verrichten. De verleende indicatie was voor onbepaalde tijd en werd uitgegeven door de SW-bedrijven/gemeenten zelf.

Een grote wijziging in de Wsw vond plaats in 1998. Vanaf dit moment was de Wsw slechts toegankelijk voor mensen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen alleen in staat zijn tot regelmatig werken als de werkomstandigheden zijn aangepast. De 'sociale handicap' is daarmee komen te vervallen. Hieronder werden beperkingen met een niet medisch te verklaren oorzaak verstaan. De indicatieduur is ook aangepast: de indicatie werd vanaf nu voor bepaalde tijd verleend. Hiernaast zijn onafhankelijke indicatiecommissies in het leven geroepen. Deze commissies brachten een indicatie-advies uit, de gemeente besloot vervolgens of de indicatie wel of niet verleend werd. Uit Veerman et al. (2003) bleek dat de indicatiestelling niet uniform was.

In 2005 is daarom de indicatiestelling van de Wsw overgegaan naar UWV WERKbedrijf (voorheen CWI). Hierbij zijn de doelgroep en de indicatiecriteria ongewijzigd gebleven. De indicatie is beperkt geldig gebleken afhankelijk van de beperkingen van personen, met een minimumperiode van twee jaar.

De meest recente wetswijziging vond plaats in 2008. Hierbij hebben cliënten meer rechten gekregen (onder andere inzage in de wachtlijst) en is de financieringssysteem (naar een bekostiging op basis van het aantal Wsw-geïndiceerde inwoners in een gemeente) gewijzigd. Bij deze wetswijziging zijn de doelgroepen, indicatiecriteria of duur van de indicaties niet veranderd.

Bron: VNG (2006), De WSW in Beweging, Van de Vrie (2008), Special Modernisering van de Wsw

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de kenmerken van de huidige verdeelsleutel en de mate waarin aan de gestelde eisen is voldaan, zie ook hoofdstuk 1. De gevolgen van de WWNV en mogelijke verdeelsleutels voor de nieuwe instroom in de Wsw komen daarna aan bod.

3.1 Voldoet het huidige model aan de eisen die aan verdeelsleutels gesteld worden?

Op dit moment worden de Wsw-middelen verdeeld op basis van het aantal geïndiceerde mensen per gemeente en de zwaarte van hun arbeidshandicap (matig of ernstig). Elke gemeente krijgt een taakstelling van de overheid. Deze taakstelling bestaat uit arbeidsjaren. Een arbeidsjaar is een Wsw-dienstverband van een jaar voor 36 uur per week. Dit is gelijk aan 1 fte voor iemand met een matige handicap, ernstig gehandicapten worden voor 1,25 meegeteld. Het budget voor de gemeente wordt bepaald door de taakstelling te vermenigvuldigen met een rijksvergoeding per arbeidsjaar (in 2011: € 25.758). Als een gemeente minder Wsw-plaatsen realiseert dan in haar taakstelling is opgenomen, moet de gemeente het verschil terugbetalen.

De huidige verdeelsleutel voor de Wsw sluit goed aan bij de behoefte aan middelen: hoe meer geïndiceerden, hoe meer behoefte aan Wsw-middelen. UWV voert de indicatiestelling uit; deze is dus objectief. Enkele geïnterviewden geven overigens aan dat de indicatiestelling niet altijd uniform is. Er is dus wel enig verschil in indicatiestelling tussen verschillende UWV WERKbedrijven. De enige wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen op het aantal geïndiceerden is door mensen actief te wijzen op de mogelijkheid om een Wsw-indicatie aan te vragen. Als dit het geval is, is het aantal geïndiceerden een minder goede voorspeller voor de relatieve behoefte omdat deze dan afhangt van het beleid van de gemeente. Dit gaat dan ten koste van het budgetaandeel van andere gemeenten. Wanneer alle gemeenten dit gedrag (in dezelfde mate) vertonen sluit het aantal geïndiceerden wel weer aan bij de behoefte. Daarnaast is de sleutel transparant en maakt hij gebruik van actuele, openbare informatie. De gemeenten worden gestimuleerd om een bepaald minimum aantal plaatsen te realiseren. Nadeel is dat het aantal geïndiceerden instabiel is en daardoor een regeling opgesteld is om te voorkomen dat er van jaar op jaar te grote schommelingen in het toegekend budget per gemeente ontstaan.

3.2 Nieuwe situatie door invoering WWNV

Bij de invoering van de WWNV verandert ook de Wsw: de indicatiestelling wordt aangescherpt. Alleen mensen die op beschut werk aangewezen zijn krijgen nog een indicatie. Voor mensen met een indicatie (en Wsw-plaats) voor 1 januari 2013 blijft de huidige Wsw bestaan. Vanaf 1 januari 2013 is de Wsw alleen nog toegankelijk voor mensen met een indicatie 'beschut werken'. Door aanscherping van de indicatiestelling wordt deze groep kleiner.⁴ Gemeenten ontvangen een ontschot participatiebudget dat bestaat uit drie bestanddelen, namelijk middelen voor de re-

⁴ Mensen met een indicatie vóór 15 mei 2011 die 1-1-2013 op de wachtlijst staan en mensen met indicatie vóór 1-1-2013 die op moment van herindicatie aan het werk zijn op een SW-plek, worden geherindiceerd volgens de oude criteria. Mensen met een indicatie op of na 15 mei 2011 die 1-1-2013 op de wachtlijst staan worden bij verloop van de indicatie geherindiceerd volgens het nieuwe criterium beschut werken.

integratie WWNV, middelen voor de nieuwe instroom Wsw en middelen voor het zittend bestand Wsw.

Dit hoofdstuk bespreekt mogelijke opties voor een verdeelsleutel voor de nieuwe instroom van de Wsw. Voor al deze opties wordt getoetst in hoeverre zij aan de gestelde eisen aan een verdeelsleutel voldoen. Het gaat hierbij om een verdeling op basis van:

- het aantal geïndiceerden (zowel de werkenden als degenen op de wachtlijst);
- het aantal gerealiseerde werkplekken;
- een objectieve voorspeller;
- 1/3 van de uitstroom uit het zittend bestand;
- (een combinatie van) bovenstaande opties met een prikkel om nieuwe instroom in beschutte arbeid te realiseren.

3.3 Verdeling op basis van aantal geïndiceerden

Deze verdeelsleutel gaat uit van het totaal aantal geïndiceerden voor beschut werk, bijvoorbeeld in het voorgaande jaar.⁵ Dus alle mensen in een gemeente die na 1 januari 2013 een indicatie voor beschut werken hebben tellen mee. Werkenden en mensen op de wachtlijst tellen even zwaar mee. De gemeente krijgt dan een deel van het macrobudget naar rato van het aantal geïndiceerden. Deze verdeelsleutel lijkt sterk op de huidige verdeelsleutel. Het grote verschil is dat bij de huidige verdeelsleutel achteraf een afrekening plaatsvindt: als gemeenten de taakstelling niet hebben gehaald moeten zij een deel van het ontvangen budget terugbetalen. Dat is bij deze verdeelsleutel niet het geval.

Sluit aan bij behoefte?

De vorige paragraaf gaf al aan dat het totaal aantal geïndiceerden een goede objectieve voorspeller van de behoefte is. Ervan uitgaande dat de indicatiecriteria voor beschut werk helder zijn en door de verschillende UWV WERKbedrijven op dezelfde manier worden toegepast. De meerderheid van de geïnterviewden heeft de voorkeur voor een verdeelsleutel op basis van het aantal geïndiceerden, juist omdat dit volgens hen goed aansluit bij de behoefte.

Geeft de juiste prikkels?

Bij een ontschot budget is er mogelijk geen prikkel meer om (een minimaal aantal) plaatsen te realiseren. Wanneer het budget wordt bepaald op basis van het totaal aantal geïndiceerden op beschut werk, dan kan het zijn dat de gemeente geen prikkel meer ervaart om daadwerkelijk plaatsen te realiseren. Het gaat immers om een relatief duur instrument. Als andere, goedkopere, instrumenten tot meer rendement leiden in termen van bespaarde uitkeringen, dan is het waarschijnlijk dat de gemeente de ontvangen middelen daarvoor zal inzetten.

Bij de geïnterviewden liepen de meningen hierover sterk uiteen. Over het algemeen gaven SW-bedrijven aan dat het noodzakelijk is om een prikkel in te bouwen omdat gemeenten anders mogelijk geheel geen Wsw-plaatsen meer realiseren. Sommige gemeenten bevestigen dit min of meer. Andere gemeenten geven aan dat de gemeente een 'morele plicht' heeft om plaatsen te

⁵ Dit kan ook t-2 zijn, conform de huidige verdeelsleutel

realiseren voor Wsw-geïndiceerden en het lokale bestuur en de gemeenteraden voldoende waarborg bieden dat Wsw-plaatsen gerealiseerd blijven worden. Zij hebben dus geen extra financiële prikkel nodig om dat te doen. Wel geven gemeenten aan dat daarmee niet de garantie bestaat dat de beoogde 30 duizend plaatsen zullen worden gerealiseerd. Gemiddeld gezien is de rijksvergoeding van ruim € 25 duizend per plek volgens hen niet toereikend om die plek te realiseren en draagt de gemeente uit eigen middelen bij (zie ook KplusV, 2011).

Op dit moment is het zo dat een aantal gemeenten meer plaatsen realiseert dan de taakstelling. Dit betalen veel Sw-bedrijven uit de besparingen die ze realiseren of realiseerden op de Sw-rijksvergoeding. Daarnaast kan de gemeente deze plekken uit eigen middelen vergoeden. Dit duidt erop dat gemeenten inderdaad niet alleen vanwege een financiële prikkel plaatsen realiseren.

De meerderheid van de geïnterviewden heeft de voorkeur voor een verdeelsleutel op basis van het aantal geïndiceerden, juist omdat het de gemeente een zekere mate van bestedingsvrijheid laat.

Is stabiel over de tijd?

Het huidige aantal geïndiceerden neemt jaarlijks toe. Deze toename verschilt vaak tussen gemeenten. Hierdoor ontstaan schommelingen in de toegekende budgetten en is de sleutel minder stabiel. Het is moeilijk te zeggen of dit in de toekomst ook geldt voor het aantal geïndiceerden op beschut werk. Als dat wel het geval is, is de sleutel minder stabiel.

Actueel, transparant en op basis van bestaande informatie?

Deze verdeelsleutel gaat uit van actuele gegevens en is zeer transparant. Het gaat om slechts één, logisch verdeelkenmerk. Alle geïnterviewden bevestigen dit ook. Daarnaast is het aantal geïndiceerden openbare informatie.

Inschatting herverdeeffecten

Herverdeeeffecten treden op als de geïndiceerden op beschut werken anders verdeeld zijn over de gemeenten dan de huidige Wsw-geïndiceerden. Als deze verdeling precies gelijk is, heeft iedere gemeente in de toekomst een derde van het huidige aantal geïndiceerden. Zij ontvangen dan elk een derde van het budget dat zij nu ontvangen en er ontstaan geen herverdeeeffecten.

De verwachting is dat de verdeling van de nieuwe geïndiceerden niet gelijk is aan die van de oude geïndiceerden. In het verleden (voor 1998) zijn namelijk in sommige regio's knelpunten op de arbeidsmarkt opgelost door mensen een Wsw-indicatie te geven. Deze indicatie was vervolgens voor onbepaalde tijd. Hierdoor kan de samenstelling van de Wsw-populatie tussen gemeenten sterk verschillen en hebben sommige gemeenten te maken met een 'moeilijkere' groep dan andere gemeenten. Dit betekent dat de huidige Wsw-populatie geen goede voorspeller is voor de toekomst.

Om in te kunnen schatten wat de herverdeeeffecten zullen zijn, is inzicht nodig in wie in de huidige populatie op beschut werken zou worden geïndiceerd. Hierover is helaas weinig informatie beschikbaar. De verwachting is dat mensen met een ernstige handicap op beschut

werk worden geïndiceerd. Uit Van de Berg en Risseuw (2009) blijkt echter dat er ook mensen met een ernstige handicap op begeleid werken of detachering worden geplaatst. Deze mensen zouden dus hoogstwaarschijnlijk geen indicatie beschut werken krijgen. Eind 2010 had 13% van de Wsw-populatie een ernstige handicap. Een deel hiervan krijgt naar verwachting een indicatie voor beschut werken. De groep die op beschut werken wordt geïndiceerd zal groter zijn. Een groot deel van de Wsw'ers werkt nu namelijk beschut: 71%. De vraag is natuurlijk of zij allemaal ook een indicatie zouden krijgen.

3.4 Verdeling op basis van aantal gerealiseerde werkplekken

In dit geval ontvangt de gemeente budget op basis van het aantal gerealiseerde plaatsen voor beschut werk, bijvoorbeeld in het voorgaande jaar. Deze verdeelsleutel is gelijk aan de huidige verdeelsleutel in de zin dat gemeenten alleen budget ontvangen voor de plaatsen die zij daadwerkelijk realiseren. Het verschil met de huidige sleutel is dat er nu geen maximum aanzit. Het budget per plek wordt nu berekend door het vastgestelde macrobudget te delen door het uiteindelijke aantal gerealiseerde plaatsen. Een gemeente krijgt dus voor alle plaatsen een vergoeding, ook degenen die in de oude situatie boven de taakstelling werden gerealiseerd. Het bedrag per plek kan echter variëren.

Sluit aan bij behoefte?

Deze verdeelsleutel sluit slechts ten dele aan bij de behoefte: hoe meer gerealiseerde plaatsen, hoe meer budget. Een plek kan alleen gerealiseerd worden voor iemand met een indicatie, dus die behoefte heeft aan een plek.

Het aantal gerealiseerde plaatsen hoeft echter niet aan te sluiten bij de objectieve landelijke behoefte. Stel dat twee gemeenten hetzelfde aantal geïndiceerden hebben. Als de ene gemeente dan meer plekken realiseert dan de andere, sluit deze situatie niet meer aan bij de objectieve behoefte. Op deze manier kan verwurging ontstaan. Gemeenten die meer eigen middelen hebben, zullen vanaf 1 januari 2013 wellicht meteen plekken gaan realiseren. Gemeenten met relatief weinig beschikbare middelen, wachten misschien even af en realiseren weinig tot geen plekken. Als het budget per plek meteen precies kostendekkend is, zullen de gemeenten in de volgende jaren het aantal Wsw-plaatsen constant houden. Zo kan een niet-optimaal evenwicht ontstaan.

Geeft de juiste prikkels?

Deze verdeelsleutel prikkelt gemeenten om plaatsen te realiseren. Immers als zij niets realiseren ontvangen zij ook geen budget. Zoals gezegd gaven de geïnterviewde SW-bedrijven en een aantal gemeenten aan dat zij het noodzakelijk vinden om een prikkel in de verdeelsleutel in te bouwen door middel van het aantal realisaties. Al deze geïnterviewden zien wel het risico van de hierboven beschreven verwurging en vinden het daarom geen goed idee om deze verdeelsleutel alleen te hanteren.

Om ervoor te zorgen dat het geld daar terecht komt waar er het meeste behoefte aan is, zou er een maximumbudget per gemeente kunnen worden bepaald (conform de huidige taakstelling). Daarover meer in paragraaf 0.

Is stabiel over de tijd?

In het begin zal deze verdeelsleutel fluctuatie kennen, omdat het ontvangen budget afhangt van het gedrag van andere gemeenten. Als de rijksbijdrage wordt bepaald als het totale beschikbare budget gedeeld door het aantal Wsw-plaatsen, dan betekent een klein aantal gerealiseerde plekken een hoge vergoeding per plek. Wanneer de vergoeding per plek hoger ligt dan de kosten, dan zullen gemeenten meer plaatsen gaan realiseren. Als de vergoeding lager is, zullen zij juist minder plaatsen realiseren. De verdeelsleutel heeft dus een ingebouwd mechanisme om precies op 30 duizend plekken uit te komen (aangenomen dat het bedrag per plek dan kostendekkend is). Het is niet duidelijk of het aantal plaatsen stabiel zal zijn of dat deze fluctueert rond die 30 duizend (en hoe groot de uitschieters dan zijn).

Actueel, transparant en op basis van bestaande informatie?

Deze verdeelsleutel gaat uit van actuele gegevens en is transparant. Het gaat om slechts één, logisch verdeelkenmerk. De verdeelsleutel is iets minder transparant dan de verdeelsleutel die uitgaat van het totaal aantal geïndiceerden omdat deze ook afhangt van het gedrag van andere gemeenten. Dit brengt onzekerheid met zich mee omdat zo vooraf moeilijk in te schatten is wat de vergoeding wordt. De verdeling is op basis van openbare, bestaande informatie.

Inschatting herverdeeleffecten

Herverdeeleffecten treden op als de gerealiseerde plekken anders verdeeld zijn over de gemeenten dan de huidige Wsw-geïndiceerden. Het is moeilijk om een inschatting te maken van de herverdeeleffecten omdat deze afhankelijk zijn van het gedrag van gemeenten. Het is onduidelijk hoe en in welke mate gemeenten zullen reageren op de prikkel om plekken te realiseren.

3.5 Verdeling op basis van een objectieve voorspeller

Deze verdeelsleutel maakt gebruik van objectieve verdeelkenmerken om de behoefte aan middelen per gemeente te voorspellen, conform de huidige verdeelsleutel voor de re-integratiemiddelen van de WWB. In dit onderzoek zijn op basis van literatuuronderzoek en gesprekken met gemeenten en SW-bedrijven zes opties voor een objectieve verdeelsleutel opgesteld en getoetst. De sleutels variëren in het aantal en type meegenomen verdeelkenmerken. Zo gebruikt de minst complexe sleutel alleen het aantal inwoners om de behoefte aan budget per gemeente te bepalen. De meest complexe sleutel gebruikt daarnaast ook doelgroep-, demografische en sociaal-economische kenmerken en gegevens over voorzieningen. In de technische toelichting van dit onderzoek staan deze sleutels uitgebreid toegelicht.

De doelgroepkenmerken bestaan uit het percentage Wajong-uitkeringen, het percentage WIA-uitkeringen en het percentage personen op speciaal onderwijs. Er kleeft een aantal nadelen aan

het opnemen van doelgroepkenmerken. Zo zijn zij enigszins beïnvloedbaar door gemeenten (door mensen te wijzen op de regeling) en hangen zij af van overheidsbeleid (een wetswijziging in de Wajong, betekent een wijziging in de verdeelsleutel). De vraag is of een goed model kan worden ontwikkeld zonder gebruik te maken van deze kenmerken. Dat blijkt het geval, het beste model maakt gebruik van aantal inwoners, het percentage mannen, mensen tussen de 25 en 45 jaar, mensen tussen de 45 en 65 jaar, eenpersoonshuishoudens, autochtonen, lage inkomens en regionaal klantenpotentieel.⁶ Hierbij wordt 87 procent van de variatie in het aantal geïndiceerden verklaard door de verdeelkenmerken. Bij het model met doelgroepkenmerken is dat 88 procent.

De objectieve verdeelsleutel verklaart het aantal geïndiceerden per gemeente aan de hand van de verdeelkenmerken met een lineaire regressie. Er is voor het aantal geïndiceerden gekozen omdat deze grootte het beste de huidige behoefte aan middelen beschrijft. Een andere optie zou zijn om de uitgaven van gemeenten te gebruiken. Deze uitgaven beschrijven de objectieve behoefte minder goed omdat sommige gemeenten meer en andere gemeenten minder realiseren dan hun taakstelling. Dit zijn beleidskeuzes van de gemeente die niet samenhangen met de objectieve behoefte.

Overigens is het belangrijk te beseffen dat deze modellen het huidige totaal aantal geïndiceerden gebruiken. Zoals eerder vastgesteld zijn deze scheef verdeeld over de gemeenten en zal de nieuwe instroom op beschut werk hiervan enigszins afwijken. Deze analyse geeft dus inzicht in de mate waarin het huidige aantal geïndiceerden samenhangt met de verdeelkenmerken. In de toekomst zal moeten blijken of deze modellen ook goede voorspellers zijn voor het aantal geïndiceerden op beschutte arbeid.

Sluit aan bij behoefte?

De objectieve verdeelsleutel kent over het algemeen een hoge verklaringskracht. De sleutel sluit dus redelijk goed aan bij de behoefte van gemeenten. Deze aansluiting is sterker bij een model met meer verdeelkenmerken. Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten en SW-bedrijven weinig zien in een dergelijke sleutel. Dit komt waarschijnlijk omdat het nut en het voordeel van de objectieve verdeling lastig is over te brengen. Men ziet het niet direct als een probleem dat het aantal indicatiestellingen mede afhankelijk is van cultuur, infrastructuur, gemeentelijk beleid en uitvoering en dergelijke. Verdeling op basis van het aantal plaatsen of op basis van het aantal indicaties spreekt meer tot de verbeelding.

De geïnterviewden geven aan dat het aantal geïndiceerden het beste aansluit bij de behoefte en dat de budgetten op basis hiervan verdeeld zouden moeten worden.

Geeft de juiste prikkels?

Net als bij de verdeelsleutel op basis van het aantal geïndiceerden is er nu geen prikkel meer om plaatsen te realiseren. Gemeenten krijgen het budget en mogen dat vervolgens naar eigen inzicht besteden.

⁶ Afgezien van het aantal inwoners zijn deze verdeelkenmerken uitgedrukt in percentages van het aantal inwoners.

Is stabiel over de tijd?

Een objectieve verdeelsleutel waarin doelgroepkenmerken zijn opgenomen is mogelijk minder stabiel. Het gaat hier om uitkeringsontvangers en mensen op speciaal onderwijs. Deze aantallen zijn afhankelijk van de wet- en regelgeving. Een wetswijziging voor één van deze groepen kan dus gevolgen hebben voor de verdeelsleutel voor Wsw. Dit is onwenselijk. Ook de modelschattingen van het voorgaande jaar vertonen vooral schommelingen bij deze kenmerken. Het heeft dus de voorkeur gebruik te maken van een verdeelsleutel zonder de doelgroepkenmerken. Omdat de geschatte coëfficiënten voor 2008 en 2009 stabiel zijn voor de overige kenmerken is de verwachting dat de verdeelsleutel door de tijd heen ook vrij stabiel zal zijn.

Actueel, transparant en op basis van bestaande informatie?

De verdeelsleutel maakt gebruik van actuele, openbare gegevens om de budgetten te verdelen. De verdeelsleutel is minder transparant dan bijvoorbeeld een verdeelsleutel op basis van het aantal geïndiceerden. Vooral omdat hij een behoorlijk aantal verdeelkenmerken telt. De geïnterviewden geven dat ook aan. Zij vinden een dergelijke verdeelsleutel nodeloos complex en geven de voorkeur aan een eenvoudigere variant.

Inschatting herverdeeleffecten

De vraag is hoe groot de herverdeeleffecten zijn van deze verdeelsleutel. Het herverdeeleffect is het verschil tussen het huidige budgetaandeel en het nieuwe budgetaandeel. Dit herverdeeleffect ontstaat als gevolg van toepassing van de sleutel waarbij het aantal geïndiceerden per gemeente wordt geschat. Hierbij is gebruik gemaakt van het verdeelmodel voor de Wsw voor 2011, het gaat dus om de huidige Wsw-geïndiceerden en niet om de nieuwe geïndiceerden op beschutte arbeid. Deze zijn immers nog niet bekend. De herverdeeleffecten zijn vóór toepassing van de garantieregeling. Deze zorgt er namelijk voor dat de taakstelling niet meer dan 5 procent daalt ten opzichte van het voorgaande jaar en zou de herverdeeleffecten dus aftoppen. Dit geeft geen inzicht in de werkelijke herverdeeleffecten. Net als bij de afbouw van het zittend bestand, zijn deze herverdeeleffecten een gevolg van toepassing van de verdeelsleutel en kunnen zij dus onbedoeld zijn.

Tabel 3.1 laat zien dat in beide gevallen het budgetaandeel van kleine (tot 50 duizend inwoners) naar grote gemeenten verschuift.

Tabel 3.1 Budget aandeel verschuift van kleine naar grote gemeenten

Inwoneraantal	Huidig budgetaandeel	Model met gemeentekennmerken en zonder doelgroepkenmerken	Model met gemeentekennmerken en met doelgroepkenmerken
< 20.000	11%	9%	10%
20.000 - 50.000	37%	31%	32%
50.000 - 100.000	22%	24%	25%
100.000 - 250.000	21%	21%	21%
> 250.000	9%	15%	11%
Totaal	100%	100%	100%

Vanwege afrondingsverschillen tellen de cellen soms niet op tot 100%. Op de korte termijn staat 1% budgetaandeel gelijk aan ongeveer € 23 miljoen.

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Tabel 3.2 laat zien hoe groot de herverdeeeffecten zijn per gemeente. Het aantal gemeenten met extreme herverdeeeffecten neemt iets af naarmate meer verdeelkenmerken in de verdeelsleutel zijn opgenomen.

Tabel 3.2 Minder grote herverdeeeffecten naarmate het aantal verdeelkenmerken toeneemt

Verandering Budgetaandeel	Model met gemeentekenmerken en zonder doelgroepkenmerken	Model met gemeentekenmerken en met doelgroepkenmerken
Meer dan 50% minder	25	15
Tussen 25% en 50% minder	90	81
Tussen 10% en 25% minder	68	72
Tussen 10% en 5% minder	22	24
Tussen 5% minder en 5% meer	47	49
Tussen 5% en 10% meer	23	19
Tussen 10% en 25% meer	45	51
Tussen 25% en 50% meer	43	53
Tussen 50% en 100% meer	41	40
Meer dan 100% meer	14	14
Totaal	418	418

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Uit de tabel blijkt dat de herverdeeeffecten omvangrijk zijn. Bij invoering van de verdeelsleutel kan er natuurlijk voor gekozen worden om de herverdeeeffecten in te perken. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van een aftopping van de herverdeeeffecten, zodat zij niet groter zijn dan een bepaald maximum. Het is hierbij belangrijk te realiseren dat het in dit geval gaat om herverdeeeffecten als gevolg van de toepassing van een verdeelsleutel. Deze kunnen daarom onwenselijk zijn.

De noodzaak om de herverdeeeffecten te dempen zal voor gemeenten voor de Wsw nieuwe instroom minder groot zijn dan voor de sleutel bij de afbouw van het zittend bestand. De nieuwe instroom is in het begin klein en zal slechts langzaam groter worden. Gemeenten kunnen hierdoor anticiperen op de budgetten en zitten niet vast aan langlopende verplichtingen (zoals bij het huidige zittend bestand).

De noodzaak om herverdeeeffecten te dempen hangt daarnaast af van de samenloop met het I-deel. Een aantal van de verdeelkenmerken in de objectieve verdeelsleutel voor de Wsw nieuwe instroom zijn gelijk aan de verdeelkenmerken voor de verdeling van het inkomensdeel. Als de tekens dan gelijk zijn, ondervinden gemeenten met een nadeel (of voordeel) bij de verdeling van het I-deel ook nadeel (of voordeel) bij de middelen voor Wsw beschutte arbeid. Als het hierbij gaat om onterechte nadelen of voordelen (verdeelstoornissen), dan is dit een onwenselijke ontwikkeling. Dit risico treedt op bij regionaal klantenpotentieel en het percentage lage inkomens. Deze twee verdeelkenmerken zitten in beide modellen en hebben in beide gevallen een positief gewicht. Gemeenten die relatief weinig inwoners met lage inkomens hebben, ontvangen dus zowel bij de verdeling van het I-deel als bij de verdeling van de Wsw-middelen met een objectieve sleutel minder middelen.

De objectieve verdeelsleutel voor Wsw beschutte arbeid maakt hiernaast gebruik van het percentage eenpersoonshuishoudens. Deze eerste is negatief en zal sterk samenhangen met het

verdeelkenmerk 'eenouderhuishoudens' in het model voor de bijstandsmiddelen. In dat geval is het gewicht echter positief. Deze effecten werken dus tegen elkaar in en kunnen daardoor juist verdeelstoornissen dempen. Hetzelfde geldt voor het percentage autochtonen (verdeelsleutel beschutte arbeid) en het percentage allochtonen (verdeelsleutel I-deel). Beide gewichten zijn positief. Dus hoe meer autochtonen, hoe meer Wsw-middelen een gemeente krijgt en hoe meer allochtonen, hoe meer bijstandsmiddelen.

3.6 Verdeling op basis van 1/3 van de uitstroom

Bij deze verdeelsleutel ontvangen gemeenten budget op basis van een derde van de uitstroom (ofwel feitelijk ofwel voorspeld) uit het zittend bestand. Dus als in een bepaalde gemeente negen mensen uit het zittend bestand stromen, krijgt deze gemeente vervolgens budget om drie Wsw-plaatsen te realiseren voor nieuwe instroom. Zowel de begeleidingcommissie als de geïnterviewden vonden dit een slecht idee.

Zoals hierboven al vermeld zijn de Wsw-geïndiceerden momenteel scheef verdeeld over het land. Dit is zo gegroeid doordat tot 1998 de regionale werkloosheid meespeelde in de indicatiestelling. Gemeenten met een hoge werkloosheid hadden te maken met veel instroom (zie ook het rapport van de commissie Westeralaken). Deze indicaties waren vervolgens voor onbepaalde tijd. Ongeveer een helft van de huidige Wsw-populatie heeft een indicatie van voor 1998. Het huidige aantal geïndiceerden is dus geen goede voorspeller voor het aantal indicaties op beschut werken. Als gemeenten vervolgens budget krijgen op basis van de uitstroom uit het huidige zittend bestand wordt deze scheve verdeling onterecht in stand gehouden. Om deze redenen is deze optie niet verder uitgewerkt.

Overigens moet bij deze optie op de lange termijn ook vervanging van de nieuwe instroom meewegen, het zittend bestand is dan immers nihil.

3.7 Een combinatie van opties met een prikkel om nieuwe instroom te realiseren

Een prikkel voor nieuwe instroom wordt alleen verkregen door het aantal gerealiseerde plaatsen mee te nemen in de verdeelsleutel. Dit kan door alleen het aantal gerealiseerde plaatsen mee te nemen met het bijbehorende risico op verwurging (zie paragraaf 3.4). Er kan ook gekozen worden voor een combinatie van opties.

Om ervoor te zorgen dat het geld daar terecht komt waar er de meeste behoefte aan is, zou er een maximumbudget per gemeente bepaald kunnen worden (bijvoorbeeld op basis van het totaal aantal indicaties, een derde van de uitstroom of objectief op basis van de samenstelling van de gemeentelijke populatie). De gemeente krijgt dan dus geld voor het aantal gerealiseerde plaatsen tot een bepaald maximum. Deze verdeelsleutel sluit sterk aan bij de huidige systematiek. De geïnterviewde SW-bedrijven en een aantal gemeenten hebben een sterke voorkeur voor deze optie. Dit is in hun ogen een transparante eenvoudige optie. De prikkel is daarbij volgens hen nodig om ervoor te zorgen dat gemeenten wel Wsw-plaatsen blijven realiseren. Er is bij deze

variant echter geen sprake meer van een ontschot budget en de beleidsvrijheid van gemeenten wordt zo ingeperkt.

Een andere mogelijkheid is om gebruik te maken van meerdere verdeelkenmerken en hier gewichten aan toe te kennen, bijvoorbeeld het aantal geïndiceerden op de wachtlijst en het aantal gerealiseerde plaatsen na 1 januari 2013. Als de gewichten voor deze twee kenmerken gelijk aan elkaar zijn, is dit de verdeelsleutel op basis van het totaal aantal geïndiceerden. Het maakt bij het bepalen van het budget van een gemeente dan niet uit of mensen werken of op de wachtlijst staan. De prikkel kan worden ingebouwd door het gewicht voor het aantal gerealiseerde plaatsen groter te maken dan die van het aantal mensen op de wachtlijst. Naarmate het gewicht voor werkenden hoger wordt ten opzichte van het gewicht voor mensen op de wachtlijst, neemt de prikkel om beschut werk te realiseren toe. De maximale prikkel ontstaat door het gewicht voor mensen op wachtlijst gelijk aan nul te stellen en dus alleen te verdelen op basis van het aantal realisaties. In plaats van het aantal mensen op de wachtlijst kan ook het aantal geïndiceerden volgens de objectieve verdeelsleutel of 1/3 van de uitstroom uit het zittend bestand meegenomen worden.

Er kan ook voor gekozen worden om een negatief gewicht toe te kennen aan het verschil tussen het aantal geïndiceerden en het aantal realisaties. Zo krijgen gemeenten, die met hun realisaties het meest afwijken van het aantal geïndiceerden, minder budget. Zo krijgen gemeenten, die met hun realisaties het meest afwijken van het aantal geïndiceerden, minder budget.

Een aantal geïnterviewden suggereerde om te beginnen met verdeling op basis van het aantal indicaties (of objectief) en als blijkt dat onvoldoende plekken worden gerealiseerd, dan bij te mengen met een verdeling op basis van het aantal gerealiseerde plekken.

3.8 Alle opties op een rij

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende opties besproken voor een verdeelsleutel voor de Wsw nieuwe instroom. Deze paragraaf zet deze opties op een rij. Het gaat hier om een verdeling op basis van het aantal geïndiceerden, het aantal gerealiseerde plekken en de objectieve sleutel. Ook een gecombineerde sleutel is meegenomen. Dit is de sleutel met twee verdeelkenmerken: aantal geïndiceerden en aantal realisaties, waarbij dit laatste verdeelkenmerk een groter gewicht heeft. Hierdoor ontstaat een prikkel om nieuwe instroom te realiseren. De hoogte van deze prikkel hangt uiteindelijk af van de hoogte van het gewicht.

Tabel 3.3 De verschillende verdeelsleutels scoren wisselen op de eisen die gesteld worden

	Behoefte	Prikkel	Stabiliteit	Actualiteit	Transparant	Openbare informatie
# geïndiceerden	+	-	+/-	+	++	++
# gerealiseerde plekken	-	+	+/-	+	+	++
Objectieve voorspeller	+/-	-	+	+	+/-	++
Gecombineerde sleutel	+/-	+/-	+/-	+	+	++

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 3.3 geeft de resultaten. De verdeelsleutel op basis van het aantal geïndiceerden beschrijft de behoefte het best en is het meest transparant. Deze sleutel bevat echter geen prikkel om instroom te realiseren en is ook minder stabiel. Een prikkel ontstaat bij een verdeling op basis van het aantal gerealiseerde plekken of bij een gecombineerde sleutel. De aansluiting bij de behoefte is dan wel minder goed. Bovendien zijn deze sleutels iets minder transparant. Een objectieve verdeelsleutel zal ook redelijk aansluiten bij de behoefte en is waarschijnlijk stabielier omdat de verdeelkenmerken minder schommelingen vertonen. Deze sleutel is echter wel minder transparant.

3.9 Een verdeelsleutel op de korte en lange termijn

Het aantal geïndiceerden op beschut werk of het aantal Wsw'ers dat vanaf 1 januari 2013 op een beschutte werkplek werkt is op dit moment nog onbekend. Deze sleutels kunnen daarom niet op de (zeer) korte termijn toegepast worden.

Voor de korte termijn zal dus uitgegaan moeten worden van de huidige situatie, bijvoorbeeld door gemeenten budget toe te kennen op basis van het huidige aantal geïndiceerden op de wachtlijst of 1/3 van de uitstroom uit het zittend bestand. Deze sleutel kan dan geleidelijk overgaan tot een verdeelsleutel op basis van het aantal geïndiceerden op beschut werk, of de objectieve voorspeller, of (een combinatie met) het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken. Er kan ook voor gekozen worden om na één jaar over te gaan op een van deze verdeelsleutels, zodra het aantal geïndiceerden of het aantal gerealiseerde plekken bekend is.

Op de lange termijn is het streven de middelen voor re-integratie en Wsw met één verdeelsleutel te verdelen. De meest voor de hand liggende keuze lijkt hierbij de objectieve voorspeller. Deze sleutels voor Wsw en re-integratie sluiten namelijk qua systematiek het beste op elkaar aan. Wel is het zo dat de objectieve verdeelsleutel voor de Wsw het aantal geïndiceerden verklaart en die voor de re-integratie het aantal trajecten. De te verdelen grootheden sluiten dus momenteel niet op elkaar aan. Om de sleutels samen te kunnen voegen is dat wel noodzakelijk. Dit zou kunnen door gebruik te maken van de uitgaven. Gemeentelijk beleid is echter van invloed op de uitgaven, wat maakt dat zij daarom een minder goede voorspeller van de objectieve behoefte zijn. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de uitgaven gebruikt kunnen worden. Vervolgens moet dit model dan voor het totale macrobudget (dus Wsw- en re-integratiemiddelen bij elkaar opgeteld) opnieuw geschat worden om te zien welke verdeelkenmerken (nog) van belang zijn.

Een andere optie is om de macrobudgetten voor beide onderdelen apart af te leiden uit het totale macrobudget, bijvoorbeeld op basis van de historische verhoudingen. De afgeleide budgetten worden dan afzonderlijk verdeeld over de gemeenten. Op deze manier hoeven de verdeelsleutels qua systematiek niet op elkaar aan te sluiten en kan er voor de Wsw dus ook gekozen worden voor een verdeelsleutel op basis van het aantal geïndiceerden of werkenden. Het verschil met de huidige situatie is dat het Rijk niet meer de macrobudgetten voor Wsw en re-integratie afzonderlijk vaststelt, maar alleen het totale budget.

Door toepassing van deze verdeelsleutels verandert het huidige verdeelsysteem. Op dit moment ontvangen gemeenten een inkomensdeel om uitkeringen mee te betalen en een re-

integratiebudget om mensen te re-integreren naar werk. Door de uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen bespaart de gemeente op het inkomensdeel. Op de lange termijn bestaat het gebundeld re-integratiebudget uit middelen voor de re-integratie WWNV en nieuwe instroom Wsw. Mensen met een indicatie op beschut werk hoeven niet per se recht te hebben op een WWNV-uitkering. Ook mensen met een uitkering van het UWV en niet-uitkeringsgerechtigden kunnen een indicatie krijgen en bij een gemeente aankloppen voor een Wsw-dienstbetrekking. Dit maakt dat de gemeente bij de inzet van middelen voor hen dus niet altijd bespaart op de uitkeringslasten.

4 Middelen voor re-integratie WWB

Het invoeren van een toets op het huishoudinkomen en het toevoegen van jonggehandicapten met arbeidspotentieel aan de gemeentelijke doelgroep leidt op de korte termijn tot beperkte herverdeel-effecten. Vooral op de middellange en lange termijn verschuift het budget van grote naar kleine en middelgrote gemeenten. Dit effect wordt veroorzaakt door de overbeveling van de jonggehandicapten. Dit hoofdstuk gaat nader in op deze effecten. Daarnaast wordt het huidige verdeelmodel besproken en doet dit hoofdstuk suggesties voor verbeteringen voor de toekomst.

Gemeenten ontvangen twee budgetten in het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Met het inkomensdeel betalen gemeenten de bijstandsuitkeringen. Op basis van een (objectief) verdeelmodel ontvangen de gemeenten een budget waarmee zij de uitkeringen verstrekken. Eventuele tekorten moeten uit de eigen middelen worden aangevuld en eventuele overschotten mogen worden toegevoegd aan de eigen middelen. Op deze wijze worden gemeenten geprikkeld om bijstandsgerechtigden te re-integreren. Het tweede budget is het participatiebudget (voorheen werkdeel). Dit geld kunnen gemeenten gebruiken om bijstandsgerechtigden, ANW'ers en niet-uitkeringsgerechtigden te re-integreren. Als gemeenten hun re-integratiebudget niet opmaken, kunnen zij dit overschot deels meenemen naar een volgend jaar. De rest moeten zij terugstorten. Dit gehele systeem van inkomensdeel en participatiebudget duidt dit onderzoek aan met verdeelsysteem. Als dit onderzoek spreekt van verdeelmodel of verdeelsleutel wordt daarmee de verdeling van de te onderscheiden onderdelen aan het participatiebudget⁷ bedoeld.

De doelgroep van gemeenten bestaat (momenteel) uit mensen met een bijstandsuitkering, mensen met een gesubsidieerde baan, mensen met een nabestaandenuitkering (Anw'ers) en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). De middelen voor het participatiebudget worden vanaf 2006 via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld.

De verdeling van het re-integratiebudget WWB gebeurt door de behoefte aan re-integratie te verklaren uit:

- het aantal bijstandsontvangers (+1,6);
- het aantal WW-ontvangers (-0,2);
- de omvang beroepsbevolking (-0,01);
- de kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid (+0,31).

De behoefte van een gemeente is bepaald door voor alle bijstandsgerechtigden te beoordelen welke behoefte zij aan bepaalde instrumenten hebben op basis van hun persoonskenmerken zoals leeftijd, fase-indeling en uitkeringsduur, zie Verveen et al. (2005). Deze behoefte voor Nederland als geheel is vervolgens toegerekend aan de gemeenten.

Het aantal bijstands- en WW-ontvangers is het aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een bijstandsuitkering respectievelijk een WW-uitkering heeft ontvangen⁸. De omvang van de beroepsbevolking zijn alle personen tussen de 15 en 65 jaar die meer dan 12 uur per week

⁷ Als dit onderzoek spreekt van participatiebudget, wordt daarmee de SZW-bijdrage aan het participatiebudget bedoeld.

⁸ Huishoudens tellen mee naar rato van het aantal ingeschreven maanden

(willen) werken. Dit kenmerk is opgenomen als een driejaarsgemiddelde. De kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid is de omvang van de laaggeschoolde werkloze beroepsbevolking (omvang van de laaggeschoolde beroepsbevolking minus de omvang van de laaggeschoolde werkzame beroepsbevolking). Ook dit kenmerk is een driejaarsgemiddelde.

4.1 Herverdeeeffecten door veranderde doelgroep

De doelgroep voor re-integratie WWB verandert per 1 januari 2012. De huidige WWB-doelgroep zal in omvang afnemen als gevolg van toepassing van de huishoudinkomenstoets. Deze toets houdt in dat bij beoordeling van het recht op bijstand wordt gekeken naar het inkomen (en het vermogen) van het hele huishouden. Daarnaast zal een deel van de jonggehandicapten met arbeidspotentieel onder de WWNV per 1 januari 2013 tot de gemeentelijke doelgroep gaan behoren.

Veranderingen in de omvang van de doelgroep voor re-integratie kunnen leiden tot veranderingen in hoe het budget over gemeenten verdeeld wordt, omdat de samenstelling van deze doelgroep zal veranderen. Herverdeeeffecten treden op wanneer jonggehandicapten met arbeidspotentieel anders verdeeld zijn over gemeenten dan de huidige WWB-populatie. Herverdeeeffecten treden ook op wanneer na invoering van de huishoudtoets het aantal personen met een bijstandsuitkering anders verdeeld is over gemeenten dan de huidige groep bijstandsontvangers.⁹ In tegenstelling tot de voorgaande hoofdstukken gaat het hier om beoogde herverdeeeffecten: de doelgroep verschuift immers tussen gemeenten.

Deze paragraaf maakt inzichtelijk of deze ontwikkelingen leiden tot herverdeeeffecten. Daarbij wordt afzonderlijk gekeken naar de effecten van:

- Overheveling van een deel van de Wajong-populatie naar de doelgroep voor re-integratie wanneer ze arbeid kan verrichten en in aanmerking komt voor bijstand.
- Afname van de WWB-doelgroep voor re-integratie omdat een aantal bijstandsontvangers niet voldoet aan de huishoudtoets voor inwonenden.

Ook komen de effecten die beide veranderingen tezamen teweegbrengen op de verdeling van het budget aan de orde.

De herverdeeeffecten zijn verschuivingen in het budgetaandeel. Het budgetaandeel is het percentage dat een gemeente van het macrobudget ontvangt. De budgetaandelen zijn berekend met behulp van de gewichten en peiljaren van het verdeelmodel re-integratie WWB voor 2011. De doelgroepveranderingen beïnvloeden alleen het aantal bijstandsontvangers. De veranderingen hebben geen effect op de hoogte van de andere maatstaven in het verdeelmodel (het aantal WW-ontvangers, de omvang beroepsbevolking en de kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid).

Het herverdeeeffect van de invoering van de huishoudinkomentoets treedt direct op, omdat deze maatregel meteen wordt toegepast op de gehele WWB-populatie. De analyse gaat ervan uit dat de huidige WWB-populatie constant is, zodat dit effect gelijk is voor de korte en lange termijn. Het herverdeeeffect van de overheveling van jonggehandicapten ontstaat geleidelijk omdat deze

⁹ Door deze twee maatregelen ontstaan ook verschuivingen in de nug-doelgroep. Deze zitten echter niet expliciet in het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen.

maatregel alleen geldt voor de nieuwe instroom. De omvang van dit herverdeeldeffect wordt daarom voor de korte (1 jaar), middellange (vijf jaar) en lange (structureel) termijn in kaart gebracht.

4.1.1 Verschuiving budgetaandeel per grootteklasse van gemeenten

Het budgetaandeel per grootteklasse van gemeenten verandert niet op de korte termijn door invoering van de WWNV (zie Tabel 4.1). Op de middellange en lange termijn is een verschuiving zichtbaar van grote naar kleine en middelgrote gemeenten.

Tabel 4.1 Geen verandering in budgetaandeel per grootteklasse op korte termijn

Inwoneraantal	Huidig budgetaandeel	Budgetaandeel WWNV Korte termijn	Budgetaandeel WWNV Middellange termijn	Budgetaandeel WWNV Lange termijn
< 20.000	5%	5%	5%	6%
20.000 - 50.000	17%	17%	18%	20%
50.000 - 100.000	20%	20%	21%	21%
100.000 - 250.000	25%	25%	25%	25%
> 250.000	33%	33%	31%	29%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Vanwege afrondingsverschillen tellen de cellen soms niet op tot 100%.

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Op de lange termijn gaan gemeenten met minder dan 100.000 inwoners er in budgetaandeel op vooruit bij toevoeging van een deel van de jonggehandicapten met arbeidspotentieel aan de huidige doelgroep, terwijl de grote gemeenten (100.000 inwoners en meer) budgetaandeel inleveren (zie derde kolom Tabel 4.2). Invoering van de huishoudtoets voor inwonenden bij de huidige doelgroep laat een tegenovergesteld effect zien. Kleine gemeenten (tot 20 duizend inwoners) leveren budget in ten gunste van de grotere gemeenten. Dit effect is echter klein. De totale verandering in de doelgroep zorgt uiteindelijk op de lange termijn voor een verschuiving van budgetaandeel van de 4 grootste gemeenten naar de kleine en middelgrote gemeenten.

Tabel 4.2 Op lange termijn verschuiving budgetaandeel van grote naar kleine en middelgrote gemeenten door WWNV

Inwoneraantal	Huidig budgetaandeel	Budgetaandeel bij overheveling wajong	Budgetaandeel bij huishoudtoets voor inwonenden	Budgetaandeel bij overheveling wajong en huishoudtoets voor inwonenden
< 20.000	5%	6%	4%	6%
20.000 - 50.000	17%	20%	17%	20%
50.000 - 100.000	20%	21%	20%	21%
100.000 - 250.000	25%	24%	25%	25%
> 250.000	33%	29%	33%	29%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Vanwege afrondingsverschillen tellen de cellen soms niet op tot 100%.

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

4.1.2 Verschuiving budgetaandeel voor individuele gemeenten

De meerderheid van de gemeenten krijgt een groter deel van het re-integratiebudget door invoering van de WWNV en de WWB-maatregelen (zie Tabel 4.3). Dit geldt zowel voor de korte, middellange als lange termijn. Dit komt omdat de budgetten verschuiven van grote naar kleine en middelgrote gemeenten. Er zijn nou eenmaal meer kleine(re) gemeenten.

De verschuivingen voor individuele gemeenten op de korte termijn zijn minder groot dan de verschuivingen in budgetaandeel op de middellange en lange termijn. Zo is te zien dat de gemiddelde absolute afwijking van het budgetaandeel op de korte termijn gelijk is aan 3%, terwijl deze op de lange termijn 30% bedraagt. Op de korte termijn is de meest negatieve verschuiving van het budgetaandeel 10%, voor één gemeente zal het budgetaandeel dus met 10% afnemen. De middellange en lange termijn laten meer extreme verschuivingen in budgetaandeel zien. Op de lange termijn is er een (kleine) gemeente die het budgetaandeel ziet verdrievoudigen.

Tabel 4.3 Budgetaandeel neemt bij meeste gemeenten toe door WWNV

	Korte termijn	Middellange termijn	Lange termijn
Aantal gemeenten met hoger budgetaandeel	234	355	357
Aantal gemeenten met lager budgetaandeel	184	63	61
Gemiddelde absolute afwijking budgetaandeel*	3%	13%	30%
Meest negatieve verschuiving in budgetaandeel	-10%	-8%	-14%
Meest positieve verschuiving in budgetaandeel	29%	143%	332%

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel. * In dit percentage zijn alle verschuivingen als absolute waarden meegenomen, de richting van de verschuiving (positief danwel negatief) is dus buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.4 gaat nader in op de omvang van de herverdeeleffecten. Op de korte termijn heeft ruim 80% van de gemeenten (343 van de 418) te maken met een verandering van het budgetaandeel tussen de -5% en +5% als gevolg van invoering van de WWNV en de extra WWB-maatregelen. Op de middellange en lange termijn gaan steeds meer gemeenten er behoorlijk op vooruit. Dit hangt samen met de verschuiving van budget van grote naar kleine en middelgrote gemeenten

Tabel 4.4 Op lange termijn sterke verschillen in verandering budgetaandeel tussen gemeenten

Verandering budgetaandeel	Korte termijn	Middellange termijn	Lange termijn
Meer dan 50% minder	0	0	0
Tussen 25% en 50% minder	0	0	0
Tussen 10% en 25% minder	1	0	1
Tussen 10% en 5% minder	21	2	24
Tussen 5% minder en 5% meer	343	147	71
Tussen 5% en 10% meer	43	84	30
Tussen 10% en 25% meer	9	131	116
Tussen 25% en 50% meer	1	42	106
Tussen 50% en 100% meer	0	11	53
Meer dan 100% meer	0	1	17
Totaal	418	418	418

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Het effect wordt vooral veroorzaakt door overheveling van de jonggehandicapten met arbeidspotentieel.¹⁰

Samengevat

Op de korte termijn zijn de herverdeeleffecten minimaal. Aanpassing van het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen lijkt op de korte termijn dus niet nodig.

Vooraf op de lange termijn, zijn grote herverdeeleffecten zichtbaar. Dit zijn beoogde herverdeeleffecten omdat de samenstelling van doelgroep verandert en de nieuwe doelgroep anders verdeeld is over gemeenten. Als herverdeeleffecten van deze omvang onwenselijk zijn, kunnen zij worden gedempt. Dit kan bijvoorbeeld door een aftoppingspercentage vast te stellen en ervoor te zorgen dat de maximale (zowel positieve als negatieve) herverdeeleffecten van gemeenten niet groter zijn dan dit vastgestelde percentage.

4.2 Een nieuw verdeelmodel voor de langere termijn

De vorige paragraaf ging in op de herverdeeleffecten van veranderingen in de gemeentelijke doelgroep met het huidige verdeelmodel. Een andere onderzoeksvraag van dit onderzoek is welke mogelijkheden er voor de lange termijn zijn om het huidige model meer robuust te maken. Om tot een model voor de lange termijn te komen, wordt voor het huidige model bekeken in welke mate voldaan wordt aan de eisen die aan een verdeelsleutel gesteld worden (zie Hoofdstuk 1). Dit geeft inzicht in de knelpunten van het huidige model. Vervolgens bespreekt deze paragraaf onderzoek dat reeds gedaan is naar verschillende varianten van het verdeelmodel. Uit deze literatuurstudie en de interviews met gemeenten komen suggesties naar voren om het model te verbeteren.

4.2.1 Voldoet het model aan de eisen die aan verdeelsleutels gesteld worden?

Het huidige model voor de verdeling van de re-integratiemiddelen is een econometrisch model dat als doel heeft de behoefte van gemeenten zo goed mogelijk te benaderen. Voor de lange termijn is er behoefte aan een model dat, naast een goede aansluiting bij de behoefte aan middelen, ook voldoet aan de eisen die in paragraaf 1.2 zijn gesteld. Om te kunnen beoordelen waar het huidige model dan moet worden aangepast, bekijkt deze paragraaf in welke mate het huidige model aan deze eisen voldoet.

De verdeling van het re-integratiebudget WWB gebeurt momenteel door de behoefte aan re-integratie te verklaren uit:

- het aantal bijstandsontvangers (+1,6);
- het aantal WW-ontvangers (-0,2);
- de omvang beroepsbevolking (-0,01);
- de kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid (+0,31).

¹⁰ Hierbij is rekening gehouden met het feit dat gemeenten een aantal jonggehandicapten met arbeidspotentieel succesvol re-integreren.

Sluit aan bij behoefte?

Hoe groter het aantal bijstandsontvangers, hoe groter het budget. Hierbij sluit het model dus goed aan bij de behoefte van een gemeente. Het model heeft dan ook een hoge verklaringskracht. Het huidige model corrigeert echter maar ten dele voor de arbeidsmarkt (zie ook Groot et al., 2006).¹¹ Omdat het model is geschat met absolute waarden zijn de verdeelkenmerken ‘het aantal WW-ontvangers’ en ‘de omvang beroepsbevolking’ vooral proxies voor gemeentegrootte.¹² Het negatieve teken voor deze kenmerken betekent bijvoorbeeld dat een groter aantal WW-ontvangers en een grotere beroepsbevolking leidt tot een kleiner budget. Dit zorgt ervoor dat grote gemeenten relatief meer budget per bijstandsgerechtigde krijgen dan kleine gemeenten. Dat komt doordat grote gemeenten relatief weinig werklozen hebben (en een kleinere beroepsbevolking) in verhouding tot het aantal bijstandsgerechtigden. Het budgetaandeel neemt als gevolg van deze variabelen bij kleine gemeenten daarom verhoudingsgewijs (per bijstandsgerechtigde) sterker af dan bij grote gemeenten.

Het negatieve teken voor aantal WW'ers is volgens de geïnterviewden onlogisch. Men zou verwachten dat gemeenten met een hoge ontslagwerkloosheid juist een zwaardere re-integratietaak hebben en dus meer behoefte aan middelen hebben, omdat de arbeidsmarkt moeilijker is (zie ook Verveen et al., 2005). Ook het kenmerk beroepsbevolking is intransparant. Het gaat hierbij om een optelling van de werkzame en werkloze beroepsbevolking. Het is onduidelijk waarom dit totaal een negatief effect heeft op de behoefte aan middelen. Dat hangt immers af van de verhouding tussen werkzaam en werkloos.

De kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid sluit aan bij de behoefte: een sterke discrepantie tussen vraag en aanbod van laaggeschoolde arbeid leidt tot een groter budget.

Over het algemeen zijn de geïnterviewden van mening dat de arbeidsmarkt zeker opgenomen moet worden in het model, alleen op een andere manier. Enkele partijen vinden daarnaast dat het model niet goed aansluit bij de behoefte, omdat de samenstelling (zoals afstand tot de arbeidsmarkt) van de gemeentelijke bijstandspopulatie niet is meegenomen. Tot slot vindt een aantal geïnterviewden dat nuggers ook expliciet in het model moeten worden opgenomen. Anderen geven aan te denken dat de nuggers evenredig met de bijstandspopulatie over gemeenten zijn verdeeld en zien dus geen reden om deze expliciet op te nemen in het model.

Geeft de juiste prikkels?

Het verdeelsysteem (dus het participatiebudget in samenhang met het inkomensdeel) prikkelt gemeenten om bijstandsgerechtigden naar werk te re-integreren. Het systeem geeft dus de juiste prikkels.

Is stabiel over de tijd?

De beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid zijn kenmerken die gemeten worden met de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Het gebruik van enquêtegegevens leidt, vanwege het toeval, tot schommelingen. Deze worden door een weging op COROP-niveau en het gebruik van driejaarsgemiddelden enigszins gedempt.

¹¹ Het aantal bijstandsuitkeringen neemt ook deels arbeidsmarkt mee: bij een slechte arbeidsmarkt zijn er veel bijstandsuitkeringen.

¹² Dit geldt overigens ook voor het aantal bijstandsontvangers.

Actueel, transparant en op basis van bestaande informatie?

De verdeelkenmerken zijn gebaseerd op redelijk actuele gegevens, die niet geheel berusten op openbare, bestaande informatie. Overigens is er bij ontwikkeling van het model bewust gekozen voor enige vertraging, zodat gemeenten niet meteen ‘gestraft’ zouden worden voor goed beleid. Een afname van het aantal bijstandsgerechtigden leidt dan immers meteen tot minder participatiebudget. De actualiteit staat daarnaast enigszins op gespannen voet met de stabiliteit van het model. Het gebruik van driejaarsgemiddelden leidt tot een stabiel model, maar ook tot gebruik van minder actuele gegevens. De verdeelsleutel reageert dus trager op ontwikkelingen.

De behoefte aan re-integratie per gemeente is bepaald via een model en op basis van de inzet van re-integratie instrumenten in het verleden. Deze is daardoor minder actueel en ook op basis van niet-openbare gegevens.

Het huidige model is een econometrisch model dat is ontwikkeld met als doel de behoefte van gemeenten zo goed mogelijk te benaderen. Keerzijde hiervan is dat dit heeft geleid tot negatieve gewichten die door gemeenten als intransparant worden ervaren.

Technische onvolkomenheden

Tot slot kent het model een aantal technische onvolkomenheden die, onder andere, de stabiliteit kunnen beïnvloeden, zoals multicollineariteit en heteroskedasticiteit. Multicollineariteit ontstaat als verdeelkenmerken onderling sterk samenhangen, zoals aantal bijstandsontvangers en aantal WW'ers. Heteroskedasticiteit ontstaat als het verschil tussen de voorspelde en de werkelijke behoefte samenhangt met de verdeelkenmerken. Dus bijvoorbeeld als dit verschil groter is voor gemeenten met meer bijstandsgerechtigden. Hiernaast is het zo dat het huidige model geen positieve budgetten garandeert.

4.2.2 Reeds onderzochte varianten

Er is veel (soms verouderd) onderzoek gedaan naar het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen en naar mogelijke verdeelkenmerken voor dit model. Het uitgangspunt hierbij was dat gemeenten met een zwaardere re-integratietaak meer middelen toebedeeld moeten krijgen. Hiertoe is het aantal bijstandsgerechtigden opgenomen in het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen. Daarnaast is gekeken naar uitkeringsduur, zie Groot et al. (2004). Deze is uiteindelijk niet opgenomen in het verdeelmodel vanwege de doorkruising met de prikkelwerking vanuit het inkomensdeel. Dit omdat een gemeente dan meer budget ontvangt voor mensen die langer in de uitkering zitten.

Vervolgens is door Verveen et al. (2005) –onder andere- gekeken naar de opname van de andere doelgroepen van re-integratie naast bijstandsgerechtigden, zoals nuggers en Anw'ers en mensen op gesubsidieerde arbeid (nu: loonkostensubsidie). Ook in dit geval leidt het expliciet opnemen van deze doelgroepen tot een doorkruising van de prikkelwerking. Als nuggers expliciet meewegen ontstaat voor gemeenten de prikkel om zoveel mogelijk nuggers in de bakken te houden, omdat zij daarvoor dan re-integratiebudget ontvangen. Omdat gemeenten niet besparen op de uitkeringslasten ondervinden zij geen financiële prikkel om hen te laten uitstromen. Om dit op te lossen is gekeken naar het opnemen van nuggers en Anw'ers waarbij in het voorgaande jaar een instrument is ingezet. Nadeel hierbij is dat het voor gemeenten lucratief kan zijn om zo veel mogelijk relatief goedkope instrumenten in te zetten voor nuggers en Anw'ers en deze mensen

vervolgens niet te laten uitstromen. Daarnaast leidt dit tot zware administratieve lasten omdat de inzet van instrumenten dan gemonitord moet worden. Daarnaast komt in zowel Verveen et al. (2005) en Groot et al. (2006) naar voren dat de nuggers en Anw'ers slechts een klein deel van de totale gemeentelijke doelgroep betreffen. Het huidige model is gebaseerd op de resultaten uit het onderzoek van Verveen et al. (2005).

Groot et al. (2006) hebben onderzocht of het model voldoende compenseert voor bepaalde moeilijke groepen. Zij hebben onderzocht of mensen zonder startkwalificatie, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een taalachterstand, verslaafden, dak- en thuislozen, arbeidsgehandicapten en nuggers expliciet moeten worden meegenomen in het verdeelmodel. Zij kwamen tot de conclusie dat het merendeel van de bijstandsgerechtigden geen startkwalificatie en een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. De prijzen voor re-integratie voor deze groepen wijken niet af van de prijzen van een gemiddelde bijstandsgerechtigde. Het is dus niet nodig om deze groepen expliciet op te nemen; plaatsing kost immers evenveel. Slechts een klein deel van het re-integratiebudget wordt aan verslaafden, dak- en thuislozen en nuggers besteed. Daarom is compensatie voor deze groepen niet nodig. Voor arbeidsgehandicapten en mensen met een taalachterstand is het niet duidelijk of hiervoor gecompenseerd zou moeten worden. Er zijn andere middelen beschikbaar voor deze groep maar het is niet duidelijk of deze aanvullende budgetten voldoende compenseren.

Groot et al. (2006) hebben hiernaast gekeken of de arbeidsmarkt op een evenwichtige manier in het model is opgenomen. Zij komen hierbij tot de conclusie dat het huidige model maar ten dele compenseert voor de arbeidsmarkt. Door het opnemen van absolute aantallen wordt vooral gecompenseerd voor gemeentegrootte.

Verveen et al. (2005) hebben bij de ontwikkeling van het model gekeken welke arbeidsmarktkenmerken mogelijk interessant zouden kunnen zijn. Voorbeelden van onderzochte kenmerken zijn: omvang middelbaar geschoolde beroepsbevolking, kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en –aanbod, omvang van de niet-beschikbare beroepsbevolking, kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid. Bijna al deze arbeidsmarktkenmerken komen uit een enquête (EBB) en zijn daardoor bij kleine gemeenten zeer gevoelig voor schommelingen. Dit maakt het model instabiel. Daarom is door De Groot en Aarts (2009) gekeken of de kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid vervangen kan worden door een stabielere maat. Dit bleek het geval. Deze nieuwe maat (kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden) kan echter vanwege technische problemen niet op korte termijn gebruikt worden.

4.2.3 Suggesties voor een nieuw model

Het is de bedoeling om voor de lange termijn te komen tot een nieuw verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen. Dit biedt de kans om het model zo in te richten dat beter aan de in paragraaf 1.2 beschreven eisen invulling kan worden gegeven.

Door de afschaffing van de Wajong in de huidige vorm zullen meer mensen met een arbeidshandicap aankloppen bij gemeenten. Ook zal er hierdoor een grotere groep nuggers ontstaan. De vraag rijst of en hoe deze nieuwe doelgroepen in het verdeelmodel opgenomen moeten worden. Het expliciet opnemen van nuggers leidt tot problemen met de prikkelwerking, zoals de vorige paragrafen beschreven. Maar als de nuggers samenhangen met andere niet-

beïnvloedbare kenmerken van een gemeente (zoals de arbeidsmarkt) dan kan het opnemen van die kenmerken ervoor zorgen dat een gemeente met relatief veel nuggers toch meer middelen krijgt, zonder dat de prikkelwerking van de WWB wordt doorkruist.

Daarnaast kunnen gemeenten vanaf de invoering van de WWNV loondispensatie inzetten voor mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Loondispensatie betekent dat de werkgever niet het normale arbeidsloon hoeft te betalen. De werknemer ontvangt een lager loon dat rekening houdt met zijn lagere productie. Hierdoor wordt het voor werkgevers aantrekkelijk en makkelijker om mensen in dienst te nemen die niet volledig kunnen werken. De gemeente vult dit loon voor mensen met een WWNV-uitkering aan tot (maximaal) het wettelijk minimumloon. Gemeenten kunnen de aanvulling op het loon betalen uit het inkomensdeel. De begeleidings- en ondersteuningskosten kunnen worden gefinancierd vanuit het re-integratiebudget. Het expliciet opnemen van dit instrument leidt er overigens toe dat de keuze tussen re-integratie instrumenten wordt verstoord en dat gemeenten het instrument waarvoor ze beloond worden inzetten. Dit hoeft niet het meest kosten-effectieve instrument te zijn. Als het bijvoorbeeld effectiever zou zijn om voor een bepaald persoon scholing in te zetten, kan de gemeente toch kiezen voor loondispensatie omdat zij hiervoor beloond wordt bij verdeling van het participatiebudget.

Oplossingen onvolkomenheden huidige model

Tabel 4.5 bevat een samenvatting van de voorgestelde aanpassingen en de effecten die zij zullen hebben. In sommige gevallen gaat het om verwachte effecten. De praktijk zal moeten uitwijzen of deze effecten plaatsvinden.

Tabel 4.5 De aanpassingen hebben verschillende (verwachte) effecten

Aanpassing	Behoeft	Prikkel	stabiliteit	actualiteit	transparantie	Openbare informatie	Technische onvolkomenheden
Huidige arbeidsmarktkenmerken relatief opnemen			+		+		+
Discrepancie arbeidsvraag en – aanbod (relatief) opnemen ipv huidige arbeidsmarktkenmerken	+		+		+		+
Samenstelling bijstandspopulatie opnemen	+/-				+/-		
Bepaalde behoefte opnieuw berekenen	+			+			
Uitgaven als bepaalde behoefte opnemen	+/-			+	+		
Logtransformatie toepassen			+				+
Behoeft per bijstandsgerechtigde bepalen			+		+		+
Arbeidsmarktkenmerken op hoger aggregatieniveau opnemen	-		+				

De verwachte effecten zijn met een ster aangeduid. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of dit effect optreedt. De effecten die zeker optreden bevatten geen ster. Zo is het zeker dat het opnemen van relatieve kenmerken het multicollineariteitsprobleem oplost. De verwachting is dat het model hier stabielere van wordt.

Naar een transparanter model...

De intransparante werking van het model kan worden opgelost door de arbeidsmarktkenmerken niet als absolute, maar als relatieve kenmerken op te nemen. Hierdoor corrigeren deze kenmerken dan niet meer voor gemeentegrootte, maar alleen voor de arbeidsmarkt. De gemeentegrootte kan

expliciet in het model worden opgenomen door stedelijkheid of aantal inwoners als verdeelkenmerk toe te voegen. De relatieve kenmerken zorgen er ook voor dat de multicollineariteit verdwijnt. Dit leidt mogelijk ook tot een stabiel model.

Uit een schatting van het model zal moeten blijken of deze relatieve kenmerken en indicatoren voor gemeentegrootte significant samenhangen met de behoefte. Het is voor de transparantie van belang om uiteindelijk te kiezen voor verdeelkenmerken met logische tekens.

... dat de behoefte goed verklaart...

Uit de gesprekken met gemeenten en opmerkingen vanuit de begeleidingscommissie blijkt dat men het belangrijk vindt om arbeidsmarktkenmerken in het model mee te nemen. De huidige kenmerken lijken niet de best mogelijke. Zowel vanuit een gemeente als uit de begeleidingscommissie kwam de suggestie om in plaats van aantal WW'ers en de totale omvang van de beroepsbevolking, de discrepantie tussen vraag en aanbod van arbeid (relatief) mee te nemen.

Een aantal geïnterviewden is van mening dat de zwaarte van de te re-integreren populatie ook een rol moet spelen in de verdeling. Een aantal denkt dat dit niet nodig is. In het verleden is hier onderzoek naar gedaan (Groot et al., 2004, Groot et al., 2006). Op basis van die onderzoeken is ervoor gekozen om de samenstelling van de bijstandspopulatie niet expliciet op te nemen. Enerzijds vanwege doorkruising met de prikkelwerking vanuit het inkomensdeel (bijvoorbeeld bij uitkeringsduur), anderzijds omdat de prijzen van trajecten niet leken te verschillen. Eén argument dat daarbij een rol speelde was het feit dat gemeenten via andere kanalen worden gecompenseerd voor deze groepen (arbeidsongeschikten en mensen met een taalachterstand). De financiering van deze groepen is in de tussentijd gewijzigd, waardoor deze argumenten mogelijk niet meer gelden. Aan de ene kant leidt het opnemen van de samenstelling van de bijstandspopulatie tot een transparanter model, gemeenten worden immers meer gecompenseerd voor hun doelgroep. Aan de andere kant leidt het juist tot een complex model doordat het aantal verdeelkenmerken toeneemt. Als suggestie geeft een aantal geïnterviewden mee om de leeftijdsopbouw van de bijstandspopulatie mee te nemen.¹³ Kenmerken dienen alleen overwogen te worden als zij de verklaringskracht van het model dusdanig verbeteren dat de extra complexiteit geoorloofd is. Gezien de hoge voorspelkracht van het huidige model lijkt dit niet mogelijk.

Een ander punt van discussie zijn de nuggers. Ook hierover zijn de meningen verdeeld. Sommigen vinden dat deze expliciet in het model moeten worden opgenomen, anderen zijn van mening dat dit niet nodig is omdat zij verwachten dat het aantal nuggers evenredig met het aantal bijstandsgerechtigden over gemeenten zijn verdeeld. In dat geval zullen de uitkomsten van het model niet veranderen als nuggers worden meegenomen. Het rechtstreeks opnemen van nuggers doorkruist de prikkelwerking van het inkomensdeel, het is dan immers gunstig om nuggers niet te re-integreren. Objectieve kenmerken die sterk samenhangen met het aantal nuggers zouden wel opgenomen kunnen worden zonder de prikkelwerking te verstoren. Een gemeente gaf aan dat de participatiegraad van vrouwen hiervoor een goed kenmerk zou zijn. Op dit moment is het aantal nuggers dusdanig klein ten opzichte van de bijstandspopulatie dat het niet nodig lijkt om deze

¹³ Als bijvoorbeeld ouderen een zwaarder gewicht krijgen, kan dit echter gemeenten prikkelen om vooral jongeren te re-integreren.

expliciet op te nemen. Gemeenten geven overigens vaak aan niets te doen met nuggers omdat ze daartoe niet financieel worden geprikkeld middels het inkomensdeel.

Het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen is onderdeel van een groter geheel. Bij de toetsing van een nieuw model moet daarom ook gekeken worden naar de samenhang met het inkomensdeel. Bij het opnemen van dezelfde kenmerken kan het zijn dat negatieve (of positieve) herverdeeffecten worden versterkt. Het verdeelsysteem sluit dan minder goed aan bij de behoefte van gemeenten.

Tot slot is de bepaalde behoefte, waarop het model wordt geschat, sterk verouderd.¹⁴ Deze wordt berekend op basis van een model en de inzet van re-integratie in het verleden. Op deze manier wordt een landelijke behoefte aan re-integratie bepaald en die vervolgens toegewezen aan gemeenten. De vraag is of deze variabele nog goed aansluit bij de daadwerkelijke, huidige behoefte of dat deze moet worden herberekend of dat een ander kenmerk gebruikt kan worden, bijvoorbeeld de (historische) uitgaven aan re-integratie. Nadeel van het gebruik van de uitgaven als te verdelen grootte is dat deze niet één op één samen hoeven te hangen met de behoefte. Ook beleidskeuzes van de gemeenten spelen daarbij een rol. Nader onderzoek moet uitwijzen of de gebruikte behoefte kan worden aangepast.

... en stabiel is

De heteroskedasticiteit kan (deels) ondervangen worden door gebruik te maken van een logtransformatie. Dit kan ook aangepakt worden door niet de totale behoefte te verklaren, maar de behoefte *per bijstandsgerechtigde*. De behoefte per bijstandsgerechtigde wordt vervolgens gerelateerd aan arbeidsmarktkenmerken. Dit leidt tot een transparant model: hoe moeilijker de arbeidsmarkt, hoe hoger de behoefte per bijstandsgerechtigde. Het uiteindelijke budgetaandeel berekent men dan door de behoefte per bijstandsgerechtigde te vermenigvuldigen met het totaal aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente.

Het model wordt daarnaast stabiel als de arbeidsmarktkenmerken niet op gemeenteniveau worden meegenomen. Op bijvoorbeeld COROP-niveau vertonen deze kenmerken veel minder schommelingen. Nadeel hiervan is dat de gemeenten dit niveau vaak niet herkennen, aldus de begeleidingscommissie. Een andere optie is om de kenmerken te berekenen voor een set van aangrenzende gemeenten.

Hoe om te gaan met de nieuwe ontwikkelingen?

De gemeentelijke doelgroep wordt uitgebreid met gehandicapte nuggers met arbeidspotentieel...

De vraag is of en hoe de nieuwe toevoeging aan de nug-doelgroep voor gemeenten meegenomen moet worden. De nieuwe nuggers ontstaan door toevoeging van extra groepen die nu een SW- of een jonggehandicapten-indicatie hebben met arbeidspotentieel die niet voldoen aan de inkomensstoets van de WWB. De verwachting is dat deze groep qua omvang sterk samenhangt met de huidige Wajong-populatie. Deze gaan voor een groot deel over naar gemeenten. De meerderheid van de geïnterviewden denkt dat de huidige nug-populatie hetzelfde over gemeenten

¹⁴ Dit is de afhankelijke variabele in het regressiemodel.

verdeeld is als de bijstandspopulatie. Als van de nieuwe instroom jonggehandicapten in de WWNV per gemeente ongeveer eenzelfde percentage niet voldoet aan de inkomensstoets, dan blijven de nuggers hetzelfde verdeeld over de gemeenten als de WWNV'ers. In dat geval hoeven zij niet expliciet opgenomen te worden.

Als de verdeling afwijkt, moet gezocht worden naar een kenmerk dat samenhangt met het aantal jonggehandicapte nuggers per gemeente. Dit kan bijvoorbeeld het aantal arbeidsgehandicapten volgens de Enquête Beroepsbevolking (op COROP-niveau en mits deze geen sterke schommelingen vertoont) zijn.

... en gemeenten kunnen in de toekomst loondispensatie inzetten

De WWNV breidt het gemeentelijk instrumentarium uit. Gemeenten kunnen vanaf invoering van de WWNV gebruik maken van loondispensatie. De vraag is of loondispensatie expliciet in het model moet worden opgenomen. Omdat mensen die loondispensatie ontvangen mee blijven tellen in het inkomensdeel lijkt dit niet nodig. Het merendeel van de geïnterviewden deelt deze mening.

Op welke termijn kan het model worden aangepast?

Het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen in de huidige vorm kan worden aangepast zodra er gegevens beschikbaar zijn over de inzet van re-integratie instrumenten in het jaar 2013, dus na invoering van de WWNV. De objectieve behoefte van een gemeente wordt immers bepaald op basis van de landelijke inzet van instrumenten voor de doelgroep. De verwachting is dat gemeenten pas vanaf dan instrumenten gaan inzetten voor de nieuwe doelgroep (bijvoorbeeld de jonggehandicapten met arbeidspotentieel). De inzet van instrumenten in 2013 komt op zijn vroegst medio 2014 beschikbaar. Bij tijdige beschikbaarheid kan het budget voor 2015 worden gebaseerd op het aangepaste model.

Als ervoor wordt gekozen om de objectieve behoefte te bepalen op basis van de werkelijke uitgaven, dan kan het model geschat worden op het moment dat deze cijfers beschikbaar komen. Dit zal vrij snel na afloop van het boekjaar zijn.

5 Totale herverdeeeffecten

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de herverdeeeffecten op de korte (na 1 jaar), middellange (na vijf jaar) en structurele termijn. De herverdeeeffecten ontstaan door verschuivingen in het budgetaandeel van gemeenten van het totale ontschotte budget. Op de korte termijn treden slechts kleine verschuivingen op, op de middellange termijn nemen de herverdeeeffecten toe en op de lange termijn zijn zij naar verwachting substantieel.

De voorgaande hoofdstukken bespraken de verdeelsleutels voor de afzonderlijke budgetonderdelen. Hieruit volgde dat bij de re-integratiebudgetten een verschuiving van grote naar kleine en middelgrote gemeenten te zien is en dat bij de nieuwe instroom van de Wsw juist een verschuiving van kleine en middelgrote naar grote gemeenten plaatsvindt (op basis van de objectieve sleutel). Voor de afbouw van het zittend bestand was geen verschuiving naar gemeentegrootte zichtbaar.

De vraag is hoe groot deze effecten zijn en welke richting ze hebben als naar alle onderdelen tegelijkertijd gekeken wordt. Dit hoofdstuk geeft daar inzicht in.

Dit hoofdstuk rekent met de huidige budgetten (in 2011). De beoogde bezuinigingen op deze budgetten zitten dus niet in de berekening. Hier is voor gekozen om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen van de herverdeeeffecten die direct samenhangen met de toepassing van de verdeelsleutels. Omdat de bezuinigingen op de deelbudgetten plaatsvinden, kunnen de beschreven herverdeeeffecten nog schuiven als gevolg van de bezuinigingen. Als gevolg van de verschillen in de behoefte per deelbudget (aantal te re-integreren WWB-ers ten opzichte van het aantal Wsw-werknemers) zullen de bezuinigingen als percentage op het totale ontschotte budget per gemeenten niet overal in gelijke mate neerkomen. Dit effect is niet in beeld gebracht.

Er zijn twee typen herverdeeeffecten. Allereerst is er de verschuiving in budgetaandeel doordat de doelgroep van gemeenten verandert. Dit zijn beoogde herverdeeeffecten. De behoefte verandert immers. Daarnaast zijn er herverdeeeffecten als gevolg van toepassing van de verdeelsleutel. Dit zijn minder gewenste effecten. Zo is het streven voor de afbouw van het zittend bestand zo goed mogelijk aan te sluiten bij de werkelijke uitstroom en dus zo min mogelijk herverdeeeffecten te hebben.

5.1 De korte en middellange termijn

Op de korte en middellange termijn bestaat het ontschotte budget uit re-integratiebudget voor de WWB, budget voor het zittend bestand in de Wsw en budget voor nieuwe instroom in de Wsw. Deze laatste component is op deze termijn nog klein. Deze analyse gaat ervan uit dat het budget voor Wsw nieuwe instroom gelijk is aan een derde van de uitstroom uit het zittend bestand.

De berekening gaat uit van het huidige budget (in 2011) voor re-integratie van € 1,3 miljard. Daarnaast kijkt de berekening naar de voorspelde afbouw na één jaar (korte termijn) en na vijf jaar (middellange termijn), voor het zittend bestand Wsw. De nieuwe instroom in de Wsw bestaat

dan uit een derde van de uitstroom. De vergoeding per plek is gelijk gesteld aan de vergoeding in 2011 van € 25.758. Bij het zittend bestand voor de Wsw is gekeken naar de voorspelde uitstroom voor 2011 en 2015, uitgaande van de taakstelling eind 2010.¹⁵ Voor 2011 bestaat de totale taakstelling dan uit bijna 85 duizend arbeidsjaren. Het budget is dan € 2,2 miljard. In 2017 betreft het ruim 65 duizend arbeidsjaren en een budget van bijna € 1,7 miljard. De nieuwe instroom is dan respectievelijk bijna twee en ruim acht duizend arbeidsjaren (ongeveer € 45 miljoen in 2011 en € 218 miljoen in 2015). Omdat het gaat om een ontschot budget, zijn de drie componenten steeds bij elkaar opgeteld en is vervolgens het budgetaandeel van de gemeente berekend. Het gaat dus om het budgetaandeel van het totale ontschotte budget. De herverdeeleffecten, zowel bedoeld als onbedoeld, zijn de procentuele verschillen tussen het huidige budgetaandeel en het toekomstige budgetaandeel.

De herverdeeleffecten ontstaan bij de WWB door de veranderde doelgroep. Doordat de huishoudinkomenstoets is ingevoerd, verliest een aantal huishoudens haar bijstandsuitkering. Daarnaast vallen jonggehandicapten met arbeidspotentieel na invoering van de WWNV onder de gemeenten. Het korte en middellange termijn effect hiervan (zie ook Hoofdstuk 4) is meegenomen.

Bij de Wsw nieuwe instroom was het voor een aantal verdeelsleutels niet mogelijk om nieuwe budgetaandelen te berekenen. Dit omdat deze afhangen van gedrag in de toekomst. Deze analyse maakt daarom gebruik van de objectieve verdeelsleutel. Hier horen twee kanttekeningen bij. Allereerst is deze gebaseerd op de huidige situatie in de Wsw. Als de geïndiceerden op beschut werk heel anders over de gemeenten verdeeld zijn, is deze verdeelsleutel een minder goede indicatie. Daarnaast kan een andere verdeelsleutel tot andere herverdeeleffecten leiden. Er is daarom gekeken naar de effecten van twee verdeelsleutels (degene met demografische en sociaal economische kenmerken en degene met alle mogelijke verdeelkenmerken). De uiteindelijke budgetaandelen verschilden zeer weinig van elkaar.¹⁶ Daarom presenteert dit rapport alleen de resultaten op basis van de verdeelsleutel met demografische en sociaal economische kenmerken (optie 4 uit hoofdstuk 3).

Voor de afbouw van het zittend bestand zijn de herverdeeleffecten uit het verleden gebruikt. Hierbij is gekeken naar een verschuiving in budgetaandeel als gevolg van de daadwerkelijk gerealiseerde uitstroom in het verleden. Het verschil tussen voorspelling en werkelijkheid is het herverdeeleffect en zou er idealiter niet zijn. De cijfers van het model met gemeentekennmerken zijn meegenomen. Er is hierbij geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten bij gemeenten. Bijvoorbeeld dat gemeenten, anticiperend op de Wsw, alleen nog maar kortdurende contracten afsluiten die zij relatief snel kunnen beëindigen.

Uit Tabel 5.1 blijkt dat het budgetaandeel voor het ontschotte budget op de korte en middellange termijn nauwelijks verschuift tussen de grootteklassen. Uit de cijfers volgt dat er een lichte verschuiving plaatsvindt naar de vier grote gemeenten.

¹⁵ Het gaat hier om het zogenaamde gemeentelijke model uit hoofdstuk 2

¹⁶ Dit komt voornamelijk omdat de nieuwe instroom op de korte en middellange termijn slechts een klein deel van het totale budget betreft.

Tabel 5.1 Budgetaandeel naar gemeentegrootte verschuift nauwelijks

Inwoneraantal	Huidig budgetaandeel	Korte termijn	Middellange termijn
< 20.000	9%	9%	9%
20.000 - 50.000	30%	29%	29%
50.000 - 100.000	21%	21%	21%
100.000 - 250.000	23%	23%	23%
> 250.000	18%	18%	19%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

De gemiddelde afwijking ten opzichte van het huidige budgetaandeel is 2 procent op de korte en 6 procent op de middellange termijn (Tabel 5.2). De meest positieve afwijking betreft een gemeente die nu geen Wsw-geïndiceerden heeft.

Tabel 5.2 Budgetaandeel neemt bij bijna twee derde van de gemeenten af

	Korte termijn	Middellange termijn
Aantal gemeenten met hoger budgetaandeel	146	192
Aantal gemeenten met lager budgetaandeel	272	226
Gemiddelde absolute afwijking budgetaandeel*	2%	6%
Meest negatieve verschuiving in budgetaandeel	-6%	-19%
Meest positieve verschuiving in budgetaandeel	16%	71%

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek. * In dit percentage zijn alle verschuivingen als absolute waarden meegenomen, de richting van de verschuiving (positief danwel negatief) is dus buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.3 toont het aantal gemeenten met een bepaald herverdeeleffect. Het overgrote merendeel van de gemeenten ziet het budgetaandeel maximaal 5% (zowel in positieve als in negatieve zin) verschuiven. De middellange termijn kent iets grotere verschuivingen dan de korte termijn.

Tabel 5.3 Op korte en middellange termijn kleine verschillen in verandering budgetaandeel tussen gemeenten

Verandering budgetaandeel	Korte termijn	Middellange termijn
Meer dan 50% minder	0	0
Tussen 25% en 50% minder	0	0
Tussen 10% en 25% minder	0	26
Tussen 10% en 5% minder	4	87
Tussen 5% minder en 5% meer	399	221
Tussen 5% en 10% meer	10	48
Tussen 10% en 25% meer	5	32
Tussen 25% en 50% meer	0	2
Tussen 50% en 100% meer	0	2
Meer dan 100% meer	0	0
Totaal	418	418

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek

De verwachte herverdeeleffecten zijn op de korte termijn klein omdat de afbouw van het zittend bestand zwaar meeweegt en deze is gebaseerd op de samenstelling van de doelgroep per gemeente in het voorgaande jaar. Op deze korte termijn sluiten voorspelling en werkelijkheid zeer

goed op elkaar aan. De herverdeeffecten van meer dan 5 procent treden vooral op bij kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners). Voor hen speelt het toeval bij de daadwerkelijke gerealiseerde versus de voorspelde afbouw een grotere rol en is het moeilijker om de afbouw exact te voorspellen. Op de middellange termijn zijn de herverdeeffecten groter. Dit komt omdat de voorspelde en daadwerkelijke afbouw meer uit de pas gaan lopen. Bovendien gaat ook de verdeelsleutel voor de nieuwe instroom zwaarder meetellen.

Op korte en middellange termijn speelt dit vooral bij de afbouw van het zittend bestand. Gemeenten zitten vast aan langlopende verplichtingen en hebben dus niet veel vrijheid bij het inzetten van budget voor het zittend bestand bij de Wsw. De noodzaak om herverdeeffecten af te toppen lijkt vooral te spelen bij kleine gemeenten, omdat daar het toeval een grotere rol speelt. Als een persoon met een hoge uitstroomkans niet uitstroomt, ondervindt de gemeente daar relatief veel nadeel van. Bij grotere gemeenten zal dit effect meer uitmiddelen omdat de Wsw-populatie dan groter is.

5.2 De structurele situatie

In de structurele situatie is het zittend bestand volledig afgebouwd. Het ontschotte budget bestaat dan uit een component voor de re-integratie en een component voor Wsw beschut. De vraag is hoe de herverdeeffecten per gemeente er dan uitzien.

Deze berekening gaat wederom uit van het huidige budget (in 2011) voor re-integratie van € 1,3 miljard. Daarnaast gaat de berekening voor de Wsw uit van de structurele situatie voor beschut werk, deze bestaat uit 30 duizend plekken (arbeidsjaren). De vergoeding per plek is weer gelijk gesteld aan de vergoeding in 2011 van € 25.758. De beide componenten zijn bij elkaar opgeteld en vervolgens is het budgetaandeel van de gemeente van het ontschotte budget berekend.

Het lange termijn effect door de veranderde doelgroep voor de WWB (zie ook Hoofdstuk 4) is meegenomen. De Wsw nieuwe instroom maakt weer gebruik van de herverdeeffecten voor de objectieve verdeelsleutel. Omdat deze is gebaseerd op de huidige situatie in de Wsw en andere verdeelsleutels tot andere herverdeeffecten kunnen leiden, wordt gekeken naar de effecten van twee verdeelsleutels (degene met demografische en sociaal economische kenmerken en degene met alle mogelijke verdeelkenmerken). Dit geeft inzicht in de spreiding van de resultaten. Het kan echter nog steeds zijn dat een andere verdeelsleutel (bijvoorbeeld een verdeling op basis van het totaal aantal geïndiceerden) tot andere herverdeeffecten leidt. Op de lange termijn zullen verschuivingen in het Wsw-budget een groter effect hebben dan soortgelijke verschuivingen in het re-integratiebudget. Dit omdat het Wsw-budget een groter onderdeel is van het totale budget.

Tabel 5.4 toont dat het budgetaandeel voor het ontschotte budget op de lange termijn van kleine en middelgrote naar grote gemeenten verschuift. Vooral de gemeenten met minder dan 50 duizend inwoners leveren een behoorlijk deel van hun budget in. De vier grote gemeenten profiteren hier het meest van. Het is belangrijk om te realiseren dat het hier enerzijds gaat om een herverdeling vanwege de verdeelsleutels, maar anderzijds vanwege een herverdeling omdat het aandeel Wsw-budget ten opzichte van re-integratie WWB veel lager wordt. In de structurele situatie zijn er immers nog 30 duizend in plaats van 90 duizend plaatsen. Als deze afbouw er niet

zou zijn, zou veel minder verschuiving in de budgetaandelen plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie.

Tabel 5.4 Budget aandeel verschuift van kleine naar grote gemeenten

Inwoneraantal	Huidig budgetaandeel	Structurele situatie I ¹	Structurele situatie II ²
< 20.000	9%	7%	7%
20.000 - 50.000	30%	24%	24%
50.000 - 100.000	21%	22%	22%
100.000 - 250.000	23%	23%	23%
> 250.000	18%	24%	23%
Totaal	100%	100%	100%

¹ Op basis van de verdeelsleutel met demografische en sociaal economische kenmerken voor de Wsw nieuwe instroom. ² Op basis van de verdeelsleutel met alle verdeelkenmerken voor de nieuwe instroom in de Wsw (dus ook met de doelgroepkenmerken)

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

De meeste gemeenten gaan erop achteruit (Tabel 5.5). Dit komt omdat vooral kleine en middelgrote gemeenten budget inleveren en dat vooral de grote vier hiervan profiteren. De verschuivingen in budgetaandeel per gemeente zijn op de lange termijn behoorlijk groot. De gemiddelde afwijking ten opzichte van het huidige budget is ongeveer 25 procent.

Tabel 5.5 Budgetaandeel neemt bij bijna twee derde van de gemeenten af

	Structurele situatie I ¹	Structurele situatie II ²
Aantal gemeenten met hoger budgetaandeel	156	164
Aantal gemeenten met lager budgetaandeel	262	254
Gemiddelde absolute afwijking budgetaandeel*	25%	24%
Meest negatieve verschuiving in budgetaandeel	-70%	-74%
Meest positieve verschuiving in budgetaandeel	385%	349%

¹ Op basis van de verdeelsleutel met demografische en sociaal economische kenmerken voor de Wsw nieuwe instroom. ² Op basis van de verdeelsleutel met alle verdeelkenmerken voor de nieuwe instroom in de Wsw (dus ook met de doelgroepkenmerken)

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek. * In dit percentage zijn alle verschuivingen als absolute waarden meegenomen, de richting van de verschuiving (positief danwel negatief) is dus buiten beschouwing gelaten.

De laatste tabel toont het aantal gemeenten met een bepaald herverdeeleffect. Ongeveer een vierde van de gemeenten zal in de structurele situatie meer dan 25 procent van het budget in moeten leveren. Rond de 15 procent van de gemeenten heeft een positief herverdeeleffect van meer dan 25 procent.

Zoals eerder aangegeven kan ervoor gekozen worden om de herverdeeleffecten te dempen. Voor de lange termijn is dit minder noodzakelijk dan voor de korte termijn. Gemeenten kunnen immers anticiperen op de lange termijn. Omdat de overgang naar Wsw beschut werken geleidelijk gaat, kunnen zij er bewust voor kiezen bepaalde verplichtingen niet aan te gaan met het oog op herverdeling in de toekomst.

Tabel 5.6 Op lange termijn sterke verschillen in verandering budgetaandeel tussen gemeenten

Verandering budgetaandeel	Structurele situatie I ¹	Structurele situatie II ²
Meer dan 50% minder	23	13
Tussen 25% en 50% minder	83	87
Tussen 10% en 25% minder	101	92
Tussen 10% en 5% minder	22	37
Tussen 5% minder en 5% meer	60	51
Tussen 5% en 10% meer	17	22
Tussen 10% en 25% meer	51	54
Tussen 25% en 50% meer	43	44
Tussen 50% en 100% meer	14	15
Meer dan 100% meer	4	3
Totaal	418	418

¹ Op basis van de verdeelsleutel met demografische en sociaal economische kenmerken voor de Wsw nieuwe instroom. ² Op basis van de verdeelsleutel met alle verdeelkenmerken voor de nieuwe instroom in de Wsw (dus ook met de doelgroepkenmerken)

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Literatuurlijst

Van de Berg, M. en P. Risseeuw (2009). Sector- en bedrijfsinformatie Sociale Werkgelegenheid en Arbeidsintegratie 2008. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek

Berkhout, P., N. Niessen, W. ETTY, R. van de Lustgraaf, A. Op het Veld (2008). Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/AEF

Cebeon (2005), Verdeelsleutel decentralisatie eerste tranche middelen Wet maatschappelijke ondersteuning, Amsterdam: Cebeon.

Cedris (2010). Branche informatie 2009. Branche-informatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie. Utrecht.

Groot, N. de & L. Aarts (2009). Onderzoek verdeelmodellen WWB 2010. Den Haag: APE.

Groot, I. L. Janssens & C. Zijderveld (2004). Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Groot, I., M. van Gent, D. de Graaf, P. Hop, M. de Niet (2006). Uit de bakken, aan de bak. Houdt het verdeelmodel voor het werkdeel van de WWB voldoende rekening met de samenstelling van de bijstandspopulatie? Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/ Regioplan.

Jonker, J-J., K. Sadiraj, I. Woittiez, M. Ras, M. Morren (2007), Verklaringsmodel verpleging en verzorging 2007, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klerk M. de (red.)(2007). Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2007. Den Haag: SCP.

Lambrechts, E. et al. (2010). Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg, Den Haag: ECPO.

Pommer, E., A. Van der Torre, E. Eggink (2009), Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Santen, P. van, M. van Oploo, M. Engelen (2011), Wsw-statistiek 2010. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Tempelman, C., L. Kok (2009). Verdeelsleutel MEE-middelen. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Verveen, E., Z. Berdowski, M. van Aalst (2005). Varianten voor een verdeelmodel van het werkdeel van de WWB. Leiden: Research voor Beleid/IOObv.

Bijlage A Lijst met geïnterviewden

- Alkmaar
- Apeldoorn
- Assen/Hoogeveen (SW-bedrijf Alescon)
- Cedris
- Divosa
- Groningen
- ISD de Kempen (gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden)
- Teylingen
- G32
- VNG
- Raad voor financiële verhoudingen

Begeleidingscommissie

Ministerie van SZW	P. van den Heuvel
	J. van Eck
	N. Ouelouch
Ministerie van Financien	S. Pasman
Ministerie BZK	J. Nijenhuis
	N. Hoogstraten
VNG	J. van der Lei
	A. Kok
Cedris	R. Koorda
Lidbedrijf van Cedris	J. van der Sluis
Divosa	E.J. Slootweg
Gemeente Den Haag	R. Bakker
Gemeente Leeuwarden	M. van der Laan
Gemeente Roosendaal	G. van Romunde
Gemeent Boxtel	J. Koemeester



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl