



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 : technisch
eindrapport

Einddatum – 1 januari 2012

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget : technisch eindrapport

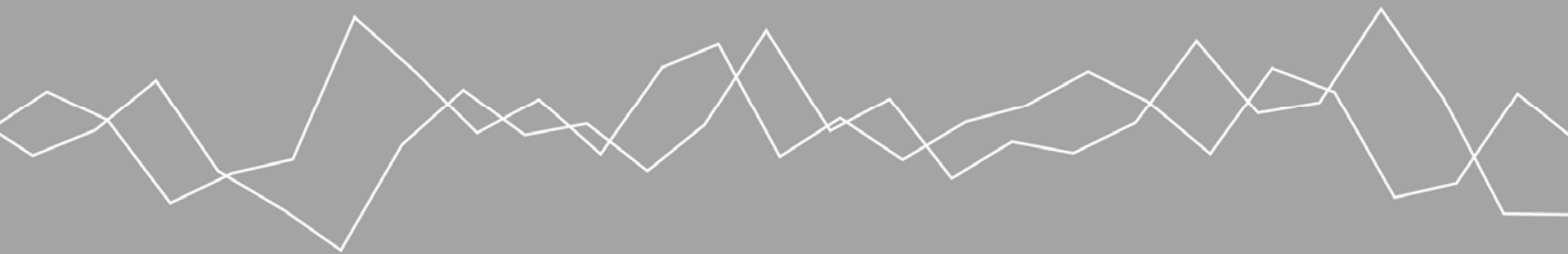
Conclusie

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. Ten opzichte van het apart gepubliceerde eindrapport is het aangevuld met enkele technische bijlagen.

Link naar bestand

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

Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget
Technisch eindrapport



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

Bouwstenen verdeelmodel participatiebudget technisch 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. 2011-70

ISBN 978-90-6733-628-4

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

| | | |
|------------------|--|-----------|
| 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 zien de gebruikte data eruit? | 5 |
| 2.2 | Geschatte uitstroom uit de Wsw | 9 |
| 2.3 | Herverdeeleffecten | 9 |
| 2.4 | Voorspelling voor de toekomst | 13 |
| 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 | 19 |
| 3.3 | Verdeling op basis van aantal geïndiceerden | 20 |
| 3.4 | Verdeling op basis van aantal gerealiseerde werkplekken..... | 22 |
| 3.5 | Verdeling op basis van een objectieve voorspeller | 23 |
| 3.6 | Verdeling op basis van 1/3 van de uitstroom | 35 |
| 3.7 | Een combinatie van opties met een prikkel om nieuwe instroom te realiseren | 35 |
| 3.8 | Alle opties op een rij | 36 |
| 3.9 | Een verdeelsleutel op de korte en lange termijn | 37 |
| 4 | Middelen voor re-integratie WWB..... | 39 |
| 4.1 | Herverdeeleffecten door veranderde doelgroep | 40 |
| 4.2 | Een nieuw verdeelmodel voor de langere termijn | 44 |
| 5 | Totale herverdeeleffecten..... | 57 |
| 5.1 | De korte en middellange termijn | 57 |
| 5.2 | De structurele situatie | 60 |
| | Literatuurlijst | 65 |
| Bijlage A | Lijst met geïnterviewden | 67 |
| Bijlage B | Technische bijlage bij verdeelsleutel zittend Wsw bestand | 69 |
| Bijlage C | Technische toelichting verdeel-sleutel nieuwe instroom Wsw | 77 |
| Bijlage D | Technische toelichting her-verdeeleffecten veranderde doelgroep..... | 81 |

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 sluit nauw aan 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 op een beschutte plek 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 herverdeeeffecten 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 een uitgebreide versie van het bijbehorende eindrapport en bevat ook de technische toelichting bij de verschillende verdeelsleutels. 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 herverdeeeffecten.

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 zien de gebruikte data 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.

De gegevens voor de Wsw-statistiek zijn verzameld voor de jaren 2000 tot en met 2010. Deze gegevens zijn aan elkaar gekoppeld zodat individuen in de tijd kunnen worden gevolgd. De gegevens uit de Wsw-statistiek zijn aangevuld met GBA-gegevens. Een beschrijving van de aanmaak van het gebruikte databestand is te vinden in bijlage B.

Om de uitstroom uit de Wsw te kunnen bepalen is alleen uitgegaan van perioden waarop personen een Wsw-dienstbetrekking hebben. Perioden waarop personen op de wachtlijst stonden zijn niet meegenomen in het databestand. Deze mensen hebben immers op dit moment geen baan en behoren dus niet tot het zittend bestand.

Het UWV voert vanaf 2005 de indicatie uit voor de Wsw. Vandaar dat in dit onderzoek allereerst alleen is gekeken naar personen die op 1 januari 2005 in een dienstbetrekking zaten of later (tot en met 31 december 2010) zijn ingestroomd. 98% van de personen heeft tijdens deze periode één Wsw-dienstbetrekking (Zie Bijlage B). Voor de personen die tijdens deze periode meerdere Wsw-dienstbetrekkingen hadden, is willekeurig één dienstbetrekking gekozen voor de data waarop de modellen zijn toegepast.

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 wetswijziging in 2008 waardoor de Wsw-gelden die voorheen direct naar de Wsw-bedrijven ging verschoven naar individuele gemeenten.

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.

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

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

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek. Tabel 2.1 uit de jaarrapporten Wsw-statistiek 2005 tot en met 2010 van Research voor Beleid. Het totale werknemersbestand bevat ook de uitstroom uit begeleid werken (zogenaamde arbeidsovereenkomsten). In deze jaarrapporten merkt Research voor Beleid op dat de uitstroomgegevens enige onnauwkeurigheden bevatten. Research voor Beleid schrijft hierover dat "Dit wordt veroorzaakt doordat sommige mensen met meerdere records in de statistiek voorkomen (bijv. bij terugkeer naar de wachtlijst of door overname door een andere gemeente), waardoor iemand zowel in de in- of de uitstroom kan voorkomen als op de eindstand." Het is mogelijk dat de uitstroom bij Wsw-dienstbetrekkingen hoger is dan de uitstroom uit het totale werknemersbestand die zowel uitgaat van Wsw-dienstbetrekkingen als arbeidsovereenkomsten. Iemand kan namelijk naadloos overgaan van een Wsw-dienstbetrekking naar een arbeidsovereenkomst waardoor deze niet als uitstroom wordt geteld.

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.

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

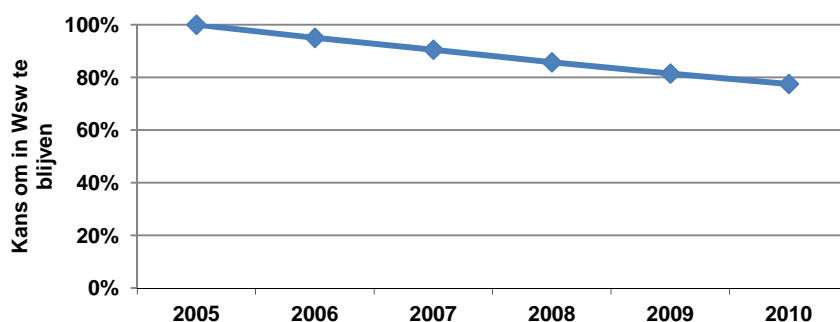
| Reden van uitstroom uit Wsw-dienstbetrekking | (Aantal personen = 32.372) |
|---|----------------------------|
| Onvoldoende medewerking bevorderen arbeidsbekwaamheid/ verkrijgen arbeid | 0,9% |
| Onvoldoende medewerking herindicatie | 0,2% |
| Betrokkene behoort niet langer tot de doelgroep | 2,6% |
| 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

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.³ Onderstaande figuur maakt duidelijk dat, gegeven de leeftijdsamenstelling 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 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.

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



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 bijlage B). 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 kan uitstromen. Voor deze mogelijke verschillen moet gecorrigeerd worden, voordat geconcludeerd kan worden dat mannen sneller uitstromen.

Bij gemeenten met meer dan 250.000 inwoners stromen personen sneller uit de Wsw dan bij gemeenten met minder inwoners. Een uitsplitsing van de afbouw van het Wsw-bestand naar type handicap lijkt erop te wijzen dat personen met een licht verstandelijke handicap als belangrijkste handicap het minst snel uit de Wsw stromen dan personen met andersoortige handicaps. Ook hierbij geldt dat andere factoren de afbouw kunnen beïnvloeden. Stel dat grotere gemeenten juist een Wsw-populatie hebben die minder ernstig arbeidsgehandicapt is dan de Wsw-populatie bij kleine gemeenten. In dat geval zou niet de gemeentegrootte, maar de mate van arbeidshandicap de uitstroom bepalen.

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

³ De uitstroomkansen per leeftijdsgroep worden dus berekend op de mensen die eind 2005 in een Wsw-dienstbetrekking zaten. De verwachting is dat deze door de jaren niet veel fluctueren. Vooral de gemiddelde leeftijd van het bestand zal veranderen, niet de uitstroomkans voor iemand van een bepaalde leeftijd.

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 zijn voor een deel significant (zie bijlage B), 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 (zie Bijlage B, figuur B.5). 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).⁴ 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 uitstroomkans 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 Herverdeeleffecten

Om herverdeeleffecten 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. Herverdeeleffecten kunnen het gevolg zijn van

⁴ 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.

Er is verondersteld dat een persoon gedurende zijn Wsw-dienstbetrekking niet verhuist van gemeente. Het kan dus voorkomen dat de gemeentecode bij instroom in de Wsw in verband met gemeentelijke herindelingen in 2011 niet meer bestaat. Om gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken over de jaren heen zijn gemeentecodes die voor 2011 bestonden gehercodeerd naar gemeentecodes van 2011. Voor een persoon die bij aanvang van het Wsw-dienstverband in 2004 in de gemeente Breukelen (gemeentecode 311) woonde, is dus uitgegaan van de gemeente Stichtse Vecht (1904) omdat vanwege gemeentelijke herindelingen Breukelen is opgegaan in de gemeente Stichtse Vecht. Voor Stichtse Vecht zijn de herverdeeeffecten berekend.

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 2.4 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 herverdeeleffect 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 herverdeeleffecten in 2010 toegenomen zijn. Dit komt omdat deze voorspelling voortborduurde op de voorspellingen in de voorgaande jaren.

Herverdeeleffecten 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 uitstroompercentage | Werkelijk Budgetaandeel 2010 | Voorspelling budgetaandeel 2010 obv gemeentelijk 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% | 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 uitstroompercentage te gebruiken, want de gemiddelde absolute afwijking is lager dan het geval is bij het gebruik van een landelijk uitstroompercentage. Het landelijke uitstroompercentage 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 herverdeeleffecten 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 uitstroomkans) hebben, die toevallig uitstroomt, dan zal dat meteen leiden tot een hoger budgetaandeel. Als zij een oudere werknemer hebben die toevallig niet uitstroomt, 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

Vooraf 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 herverdeeffecten is het beter om rekening te houden met de leeftijdssamenstelling 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.

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.

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.

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.

Sluit aan bij behoefte?

Het aantal geïndiceerden is een goede voorspeller van de behoefte: 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. Uit de interviews komt naar voren dat sommige regio's meer instroom in de Wsw hebben omdat mensen in de regio weinig drempels ervaren en omdat aan de dienstverleners- en hulpverlenerskant een infrastructuur is ontstaan die mensen sneller naar de Wsw leidt dan in andere gemeenten..

Geeft de juiste prikkels?

Gemeenten krijgen betaald voor het aantal gerealiseerde plaatsen met als maximum de vastgestelde taakstelling. Dit leidt ertoe dat gemeenten financieel een stimulans hebben om het minimaal aantal plaatsen te realiseren en niet meer dan dat.

Daar staat echter tegenover dat veel gemeenten aangeven dat de huidige rijksvergoeding onvoldoende is om de (netto)kosten te dekken. Ze verwachten ook niet dat de kosten van het huidige zittende bestand vanuit de toekomstige rijksvergoeding volledig gefinancierd kan worden. Met andere woorden, gemeenten moeten bij elke extra gecreëerde Wsw-plek geld bijleggen vanuit de eigen algemene middelen.

Is stabiel over de tijd?

De verdeelsleutel is niet stabiel. Dit komt omdat het aantal Wsw-geïndiceerden de afgelopen jaren alleen maar is gestegen. Deze instabiliteit ontstaat omdat de behoefte fluctueert en is dus niet per se onwenselijk. Omdat echter per gemeente schommelingen ontstaan tussen het aantal geïndiceerden kan de taakstelling van jaar op jaar verschillen. Dit is onwenselijk omdat verplichtingen in de Wsw meestal voor meerdere jaren worden aangegaan. Om ervoor te zorgen dat gemeenten niet in financiële problemen raken door de schommelingen in het aantal geïndiceerden is een garantstelling ingevoerd. Deze regeling bepaalt dat de daling of stijging van het toegekende budget in een bepaald jaar ten opzichte van het voorgaande jaar niet groter mag zijn dan een vastgesteld percentage.

Gaat uit van actuele gegevens?

De huidige verdeling gaat uit van actuele gegevens. Zo zijn de budgetten voor het jaar 2011 gebaseerd op het aantal geïndiceerden eind 2009.

Is transparant?

Doordat slechts één verdeelkenmerk wordt gebruikt is het model zeer transparant. Het verdeelkenmerk is daarnaast logisch: hoe meer geïndiceerden een gemeente heeft, hoe meer middelen de gemeente krijgt.

Maakt gebruik van bestaande informatie?

De verdeelsleutel maakt 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 en de omvang van de wachtlijst.

Samengevat

De huidige verdeelsleutel voor de Wsw sluit redelijk goed aan bij de behoefte aan middelen. Daarnaast is de sleutel transparant, maakt gebruik van actuele, openbare informatie. De gemeenten worden gestimuleerd om een bepaald minimum aantal plaatsen te realiseren. Nadeel is dat het verdeelkenmerk 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.⁵ Gemeenten ontvangen een

⁵ 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.

ontschot participatiebudget dat bestaat uit drie bestanddelen, namelijk middelen voor de re-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.⁶ 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 redelijke 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

⁶ Dit kan ook t-2 zijn, conform de huidige verdeelsleutel

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 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 en die tot 2015 afloopt naar zo'n € 22 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 herverdeeleffecten

Herverdeeleffecten 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 gemeenten 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 herverdeeleffecten.

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 herverdeeleffecten 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 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 3.7.

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. Een objectief verdeelmodel voor beschut werk is idealiter gebaseerd op gegevens per gemeente over het aantal mensen met arbeidspotentieel dat geen regulier werk kan doen. Deze gegevens zijn er niet.

Daarom bekijkt dit onderzoek wat de kenmerken van de groep Wsw beschut werk zijn en of deze kenmerken meegenomen kunnen worden in de verdeelsleutel. Ook verdeelmodellen voor andere, vergelijkbare doelgroepen worden nader bekeken.

3.5.1 Kenmerken van de Wsw-populatie beschut werken

Eind 2010 waren er ruim honderdduizend Wsw-gesubsidieerde werknemers. Dit komt overeen met ruim negentigduizend arbeidsjaren, zie Van Santen et al. (2011) en Cedris (2011). Uit van Santen et al. (2011) blijkt dat 71 procent van de Wsw-dienstbetrekkingen een beschutte plek betreft. Volgens Cedris (2011) was het aandeel mensen dat op beschutte arbeid werkte 43 procent. Dit komt omdat Cedris ‘werken op locatie’ niet rekent tot beschut werk. In dat geval werken de werknemers op een externe locatie en hebben zij een arbeidsovereenkomst met het SW-bedrijf. Het werk gebeurt wel voor rekening en risico van het SW-bedrijf, zie Van den Berg en Risseeuw (2009). Het ministerie van SZW hanteert de definitie van Van Santen et al. (2011).

De nieuwe instroom met een indicatie voor beschut werk zal qua kenmerken lijken op de instroom (in beschut werk) in de voorgaande jaren. In de Wsw-statistiek 2010 (Van Santen et al, 2011) staat beschreven hoe de nieuwe instroom in de Wsw eruit ziet. Hierbij is helaas geen onderscheid gemaakt naar beschut werken of mate van handicap. Onderstaande tabel vat de resultaten samen. Het valt op dat het merendeel van de nieuwe instroom uit mannen bestaat. De meeste mensen zijn ouder dan 27 jaar en hebben een psychische beperking. Iets minder dan een kwart van de instroom heeft een lichamelijke beperking en bijna een derde heeft een verstandelijke beperking. Deze beperkingen zijn verder niet nader uitgewerkt. Het is dus niet bekend of een bepaalde psychische beperking relatief vaak voorkomt. De meerderheid heeft een matige arbeidshandicap (79 procent). Mensen die beschut werken hebben relatief iets vaker (zo’n vijf procentpunt), maar dus lang niet altijd, een ernstige arbeidshandicap (zie van den Berg en Risseeuw, 2009).

Tabel 3.1 Wsw-instroom vaker man, ouder dan 45 jaar en met een psychische beperking

| | |
|--------------------------|-----|
| Man | 62% |
| Vrouw | 38% |
| Jonger dan 27 jaar | 20% |
| 27-44 jaar | 39% |
| 45-65 jaar | 41% |
| Lichamelijke beperking | 22% |
| Verstandelijke beperking | 30% |
| Psychische beperking | 48% |
| Matige arbeidshandicap | 79% |
| Ernstige arbeidshandicap | 21% |

Bron: van Santen et al. (2011)

Om in aanmerking te komen voor de Wsw geldt dat de beperking van dusdanige aard moet zijn dat iemand niet (meer) in staat is om zelfstandig te kunnen werken. Idealiter zouden we per gemeente inzicht hebben in de bevolkingskarakteristieken uit Tabel 3.1. Het aantal mannen en vrouwen per gemeente en de leeftijd van inwoners zijn beschikbaar via StatLine. Er zijn echter geen registraties beschikbaar over het aantal mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische arbeidsbeperkingen die zo belemmerend zijn dat een persoon niet meer zelfstandig kan werken. Dit betekent dat we moeten werken met gegevens die deze cijfers benaderen (ofwel door middel van registraties, ofwel op basis van steekproefgegevens). Het is immers waarschijnlijk dat het aantal arbeidsgehandicapten dat niet zelfstandig kan werken samenhangt met het totaal aantal (arbeids)gehandicapten.

3.5.2 Beschikbaarheid van gegevens over (arbeids)handicap

Deze paragraaf gaat eerst in op mogelijke steekproefgegevens. Uit de Klerk et al. (2007) blijkt dat het zeer moeilijk is om (recente) gegevens te vinden over mensen met een verstandelijke en of psychische beperking. Voor mensen met een lichamelijke beperking zijn wel bronnen beschikbaar, maar ook deze kennen beperkingen.

Via het CBS is het POLS (Permanent Onderzoek LeefSituatie) Gezondheid beschikbaar. Dit is een jaarlijkse enquête onder personen van alle leeftijden in particuliere huishoudens in Nederland. In de enquête is een generieke gezondheidsmaat toegevoegd die voldoet aan een internationale standaard. Deze standaard is de zogenaamde SF-12 (Short Format-12), waarbij men aan de hand van een aantal vragen maten berekent voor de ervaren lichamelijke en geestelijke gezondheid. Nadeel is dat POLS gebaseerd is op een steekproef met een jaarlijkse netto respons van ruim 6.000 personen. Door deze geringe omvang zal zelfs het samenvoegen van opeenvolgende jaargangen leiden tot een bestand waarbij geen betrouwbare cijfers op gemeenteniveau behaald worden.

Een andere enquête is het AVO (Aanvullend Voorzieningen Onderzoek), een vierjaarlijks onderzoek dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar het gebruik van voorzieningen. Het AVO bevat gegevens over het gebruik van voorzieningen en de aandoeningen en mate van fysieke beperking van de respondent. Het AVO heeft een netto respons van bijna 14.000 personen. Dit is ook te weinig om betrouwbare uitspraken te doen op gemeenteniveau. Omdat deze enquête slechts vierjaarlijks wordt gehouden, is het samenvoegen van jaargangen geen optie.

In de Enquête beroepsbevolking (EBB) worden aan alle personen van 15-64 jaar twee vragen gesteld om te bepalen of iemand arbeidsgehandicapt is. Eerst vraagt de enquête of men last heeft van één of meer langdurige aandoeningen, ziekten of handicaps. Vervolgens wordt aan de mensen die hierop positief antwoorden gevraagd of men als gevolg van deze langdurige aandoening, ziekte of handicap belemmerd wordt in het uitvoeren of verkrijgen van werk. De EBB is een relatief grote steekproef (steekproefomvang ca 60.000 mensen), maar zelfs in dit geval is het aantal waarnemingen niet voldoende om tot stabiele schattingen op gemeenteniveau te komen, zoals we zagen bij het model re-integratie WWB.

Een stabiel model op gemeenteniveau kan dus alleen verkregen worden door gebruik te maken van registraties. Proxies voor het aantal arbeidsgehandicaptten kunnen dan zijn:

- het aantal WAJONG-uitkeringen;
- het aantal WIA-uitkeringen;
- het aantal personen op speciaal onderwijs;
- het aantal TOG (Tegemoetkoming Onderhoudskosten thuiswonende Gehandicapte kinderen)-uitkeringen.

Ouders krijgen een vergoeding voor de verzorging van een gehandicapt kind in het kader van de TOG-regeling als het kind ouder is dan 3 en jonger dan 18 jaar, thuis woont en de handicap ernstig genoeg bevonden is. De beoordeling of het kind dermate gehandicapt is dat het in aanmerking komt voor een TOG-regeling wordt uitgevoerd door een onafhankelijk bureau. Vanwege de onbekendheid van de TOG-uitkering is deze mogelijk enigszins beïnvloedbaar door de gemeente. De gemeente kan immers mensen actief wijzen op het bestaan van de regeling.

Ondanks dat de indicatie onafhankelijk gebeurt kan dit een verhogend effect hebben op het aantal uitkeringen. Als de regeling een bepaalde mate van bekendheid heeft zal dit effect uitgedoofd zijn.

Voordeel van de registraties van Wajong- en WIA-uitkeringen en speciaal onderwijs is dat deze beschikbaar zijn via StatLine. Deze gegevens kunnen dus eenvoudig worden opgenomen in een verdeelsleutel. Nadeel is dat deze kenmerken gevoelig zijn voor beleidswijzigingen, zoals bijvoorbeeld de voorgestelde aanpassing van Wajong. Een beleidswijziging kan dan tot herverdeeleffecten voor de Wsw-middelen leiden, terwijl er voor deze groep geen structurele veranderingen optreden.

Het opnemen van kenmerken van de doelgroep in het verdeelmodel is niet de enige manier waarmee de objectieve behoefte van gemeenten kan worden bepaald. Als er andere (objectieve) kenmerken zijn die sterk samenhangen met de doelgroep dan kan een verdeelsleutel met deze kenmerken (en zonder expliciet de doelgroep mee te nemen) ook goed werken. De volgende paragraaf gaat in op verdeelmodellen die de budgetten verdelen voor enigszins vergelijkbare doelgroepen en beschrijft welke verdeelkenmerken in deze modellen gebruikt zijn.

3.5.3 Verdeelmodellen voor vergelijkbare groepen

Tempelman en Kok (2009) hebben een verdeelmodel ontwikkeld voor de MEE-organisaties. Deze organisaties verlenen ondersteuning aan cliënten met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking al dan niet veroorzaakt door een chronische ziekte of een beperking in het autistisch spectrum. De doelgroep is dus enigszins vergelijkbaar met die van de Wsw. Uit dit onderzoek blijkt dat een goed model geschat kan worden op basis van gemeentelijke kenmerken, zoals aantal inwoners, leeftijdsopbouw, aandeel mannen, samenstelling van het huishouden, omgevingsadressendichtheid, aandeel lage inkomens en capaciteit bijzondere woongebouwen (zorginstellingen). Gegevens over de specifieke doelgroep zijn dus niet per se noodzakelijk. De verklaringskracht van het model met alleen gemeentekennmerken is hoog (86%) en slechts marginaal lager dan die waar ook doelgroepkenmerken zijn meegenomen.

Lambrechts et al. (2010) hebben onderzocht op welke wijze het macrobudget voor het speciaal onderwijs moet worden verdeeld. Zij komen tot de conclusie dat een verdeling waarbij alleen het aantal leerlingen wordt meegenomen het meest geschikt is. Zij geven aan dat er slechts twee risicokenmerken zijn waarvan uit de literatuur blijkt dat zij samenhangen met leer- en gedragsproblemen, namelijk het opleidingsniveau en/of het inkomensniveau van de ouders. Omdat voor deze groepen al extra middelen beschikbaar zijn gesteld, worden zij niet meer in de verdeelsleutel opgenomen. Voor de verdeling van de Wsw-middelen kunnen deze factoren een rol spelen. Het opleidingsniveau van inwoners in een gemeente is niet beschikbaar, maar het inkomensniveau wel.

Cebeon (2005) ontwikkelde een verdeelmodel voor de Wmo huishoudelijke hulp. In dit geval gaat het om mensen met beperkingen die niet meer zelfstandig een huishouden kunnen voeren. De doelgroep is dus weer enigszins vergelijkbaar met de doelgroep voor de Wsw. Grootste verschil is dat ook ouderen tot de doelgroep van de Wmo behoren, dus mensen die niet meer tot de beroepsbevolking horen. Dit model is eveneens op gemeenteniveau en maakt gebruik van een breed scala aan gemeentekennmerken om de behoefte aan middelen te verklaren. Opgenomen

kenmerken zijn bijvoorbeeld de leeftijdsopbouw van inwoners in de gemeente, het percentage eenpersoonshuishoudens, lage inkomens, personen met een sociale verzekeringsuitkering en omgevingsadressendichtheid. Cebeon (2005) geeft hierbij echter geen statistische onderbouwing of verklaringskracht van het model op. Pommer et al. (2009) hebben onderzocht of het model verbeterd kan worden door de toevoeging van gezondheidskenmerken en een indicator voor sociaal-economische positie. Zij vinden ook dat fysieke beperkingen en opleidingsniveau niet voor kleine gemeenten beschikbaar zijn. Medische informatie, namelijk het gebruik van geneesmiddelen, is wel op gemeenteniveau beschikbaar (maar wordt niet door het CBS gepubliceerd) en als inkomensmaatstaf gebruiken zij het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen dat per gemeente in StatLine staat.

Voor de verklaring van verpleging en verzorging ontwikkelde het SCP een model (zie Jonker et al., 2007). Hierbij onderscheiden zij vier groepen determinanten: gezondheidskenmerken, demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, huishoudsamenstelling, stedelijkheid), sociaal-economische kenmerken (opleidingsniveau en inkomen) en ondersteuningsvormen (woningaanpassingen en hulpmiddelen). Voor een inschatting van de gezondheid en de gebruikte ondersteuningsvormen maken zij gebruik van het AVO. Zoals hierboven is beschreven, is het AVO een te kleine steekproef om betrouwbare gegevens op gemeenteniveau te verkrijgen. Het CBS publiceert overigens de capaciteit bijzondere woongebouwen per gemeente. Onder bijzondere woongebouwen worden onder andere verplegings- en verzorgingstehuizen en gehandicapteninstellingen verstaan. Dit is dus een indicator voor het gebruik van voorzieningen.

Tot slot heeft het SCP een verdeelmodel voor de jeugdzorg ontwikkeld (Stevens et al., 2009). Hierbij is gekeken in welke mate bepaalde risicofactoren de prevalentie van opvoed- en opgroeioproblemen voorspellen. Zij vinden hierbij vijf risicofactoren: vooral jongens, kinderen in lager onderwijs (vmbo, speciaal onderwijs), kinderen uit eenoudergezinnen, gezinnen van niet-westerse afkomst en met een laag inkomen hebben een grotere kans om zulke problemen te ontwikkelen. Al deze kenmerken zijn op gemeenteniveau beschikbaar via StatLine.

Uit dit overzicht blijkt dat bij de meeste verklarings- of verdeelmodellen het moeilijk is om gezondheidskenmerken mee te nemen, omdat deze vaak niet op het gewenste detailniveau beschikbaar zijn. Het blijkt echter ook dat vaak goede modellen gevonden worden zonder dat de doelgroepenkenmerken expliciet in het model worden opgenomen. Dit omdat er tal van gemeentekenmerken beschikbaar zijn die sterk samenhangen met de doelgroep. De volgende paragraaf gaat in op mogelijke opties voor een objectieve verdeelsleutel voor de Wsw-middelen

3.5.4 Opties voor de verdeelsleutel

Dit onderzoek bekijkt verschillende opties voor de objectieve verdeelsleutel. Nadat deze opties zijn uitgewerkt en berekend, wordt bekeken in welke mate zij voldoen aan de gestelde eisen. De lijst met opties is gebaseerd op de literatuur en gesprekken met geïnterviewden waarin zij suggesties deden voor verdeelkenmerken. Zo gaven verschillende geïnterviewden aan dat het aantal instellingen in de regio sterk samenhangt met het aantal Wsw'ers. Daarnaast gaf een aantal mensen aan dat het aantal personen op speciaal onderwijs een voorspeller is voor het aantal Wsw'ers. Ook opleidingsniveau is een veel genoemd kenmerk. Dus hoe lager opgeleid de mensen in de regio, hoe meer behoefte aan Wsw-middelen. Helaas wordt opleidingsniveau niet – voldoende betrouwbaar- op gemeenteniveau gemeten, daarom is het huishoudinkomen hiervoor

als proxy genomen. Eén gemeente dacht dat al deze kenmerken weinig effect zouden hebben en dat vooral het aantal inwoners een goede voorspeller is.

Tabel 3.2 bevat de uiteindelijke verdeelkenmerken. De genoemde verdeelkenmerken hadden de grootste verklaringskracht, daarom zijn deze in de modellen gebruikt. Ter illustratie, bij optie 2 is -onder andere- ook gekeken naar het percentage eenouderhuishoudens en de gemiddelde huishoudgrootte. Het percentage eenpersoonshuishoudens bleek de beste voorspeller en bleef daarom over. Bijlage C bevat een beschrijving van het analysebestand, met onder andere de exacte definities van de verdeelkenmerken.

Tabel 3.2 Het aantal geïndiceerden wordt onder andere gerelateerd aan doelgroepkenmerken en demografische kenmerken

| Optie | Te verdelen kenmerk | Verdeelkenmerken |
|-------|----------------------|---|
| 1 | Aantal geïndiceerden | Aantal inwoners |
| 2 | Aantal geïndiceerden | Aantal inwoners en doelgroepkenmerken (% Wajongers, % WIA'ers, % personen op speciaal onderwijs) |
| 3 | Aantal geïndiceerden | Aantal inwoners en demografische kenmerken (% mannen, % mensen ouder dan 25 jaar en jonger dan 45 jaar, % mensen ouder dan 45 jaar en jonger dan 65 jaar, % eenpersoonshuishoudens, % autochtonen, regionaal klantenpotentieel) |
| 4 | Aantal geïndiceerden | Aantal inwoners, demografische kenmerken en sociaal economische kenmerken (% lage inkomens) |
| 5 | Aantal geïndiceerden | Aantal inwoners, demografische kenmerken, sociaal economische kenmerken en voorzieningen (capaciteit bijzondere woongebouwen) |
| 6 | Aantal geïndiceerden | Aantal inwoners, doelgroepkenmerken, demografische kenmerken, sociaal economische kenmerken en voorzieningen |

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 werken 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.

Tabel 3.3 toont wat kenmerken van de gemeenten voor 2009. Het gaat hierbij om de gemeentelijke indeling in 2011. Op basis van deze indeling wordt het budget voor 2011 bepaald (door het aantal geïndiceerden eind 2009). De cijfers betreffen daarom 418 gemeenten. De kenmerken voor gemeenten die tussen 2009 en 2011 zijn samengegaan zijn bij elkaar opgeteld, zie bijlage C voor een toelichting over de gemeentelijke herindelingen en hoe daarmee om is gegaan. Het percentage lage inkomens komt uit 2008.

Het aantal geïndiceerden varieert van nul tot ruim 45 honderd. Het gemiddelde aantal is 295 geïndiceerden. Het aantal verstrekte arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is in termen van het inwonertal laag. Wat opvalt is dat er vrij grote variatie is tussen gemeenten. Zo hebben sommige gemeenten geen Wajongers en bij een andere ontvangt vier procent van de inwoners een Wajonguitkering. Bij sommige gemeenten is ruim een derde van de inwoners tussen de 25 tot 45 jaar, in andere gemeente is dit nog niet eens een vierde.

Tabel 3.3 Gemeentekenmerken vertonen vrij grote spreiding

| Kenmerk | Gemiddelde | minimum | maximum |
|--|------------|---------|---------|
| Aantal geïndiceerden | 295 | 0 | 4.541 |
| Aantal inwoners | 39.346 | 946 | 755.605 |
| %op speciaal onderwijs ^a | 4% | 0% | 24% |
| %Wajongers | 1% | 0% | 4% |
| %WIA'ers | 0% | 0% | 1% |
| % mannen | 50% | 47% | 53% |
| % mensen >=25 jaar en <45 jaar | 25% | 17% | 37% |
| % mensen >=45 jaar en <65 jaar | 29% | 17% | 37% |
| %eenpersoonshuishoudens | 29% | 18% | 60% |
| % autochtonen | 87% | 51% | 97% |
| Regionaal klantenpotentieel (relatief) | 50% | 1% | 251% |
| % lage inkomens | 28% | 17% | 40% |
| Capaciteit bijzondere woongebouwen | 835 | 0 | 13.039 |

Gegevens over 2009, alleen het % lage inkomens komt uit 2008 vanwege de beschikbaarheid.^a Dit percentage is uitgedrukt in het totaal aantal leerlingen. De andere percentages zijn in termen van aantal inwoners of huishoudens.

Bron: berekening SEO Economisch Onderzoek obv StatLine en gegevens SZW over aantal geïndiceerden

Tabel 3.4 bevat de schattingsresultaten.⁷ Hierbij is het aantal geïndiceerden per gemeente verklaard uit verschillende kenmerken. De R-kwadraat geeft de verklaarde variantie weer. Dus bij optie 4 wordt 87% van de variantie in het aantal geïndiceerden verklaard door de gebruikte verdeelkenmerken. Dit is een hoge waarde, het verband is dus sterk aanwezig.

De tabel laat zien dat het aantal inwoners een positief significante invloed heeft op het aantal geïndiceerden, dus hoe meer inwoners, hoe meer geïndiceerden. Dit is logisch: naarmate een gemeente groter is, zal het aantal geïndiceerden ook toenemen. Dit kenmerk verklaart al 70% van de variatie in het aantal geïndiceerden. Vervolgens is gekeken naar het effect van doelgroepkenmerken, zoals het percentage leerlingen op speciaal onderwijs, het percentage Wajongers en het percentage WIA'ers. Hiervan hebben de laatste twee een positief significant effect. Ook dit is logisch. De verklaarde variantie stijgt hiermee met elf procentpunt. Opvallend is dat het percentage leerlingen op speciaal onderwijs, in tegenstelling tot wat de geïnterviewden dachten, geen significante invloed heeft.

De voorgaande tekst gaf al aan dat er een aantal nadelen kleeft aan het opnemen van deze kenmerken. 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, zie opties 3, 4 en 5. In dit geval zijn

⁷ Bijlage C bevat de schattingsresultaten met standaardfouten

demografische gemeentekennmerken toegevoegd zoals het percentage mannen, het percentage mensen in een bepaalde leeftijdscategorie, enzovoorts. Daarnaast is gekeken naar het percentage lage inkomens en de capaciteit bijzondere woongebouwen (zorginstellingen).

Het beste model is optie 4. Deze heeft een hoge verklaringskracht en is niet gebaseerd op niet-stabiele verdeelkenmerken. Naast de doelgroepkenmerken is namelijk ook de capaciteit bijzondere woongebouwen niet stabiel. Deze wordt vanaf 2012 niet meer uitgevraagd door het CBS. De vraag is dus hoe betrouwbaar en actueel dit kenmerk te meten blijft.

Tabel 3.4 Aantal geïndiceerden nauwkeurig te verklaren met demografische en sociaal economische kenmerken

| verdeelkenmerk | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 | Optie 5 | Optie 6 |
|--|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Constante | -7,19*** | -6,70*** | -18,81*** | -15,03*** | -12,80*** | -13,45*** |
| Aantal inwoners ^a | 1,20*** | 1,02*** | 1,00*** | 1,12 | 0,82*** | 0,90*** |
| %op speciaal onderwijs | | 0,73 | | | | 0,69 |
| %Wajongers | | 49,56*** | | | | 11,81** |
| %WIA'ers | | 167,39*** | | | | 84,53*** |
| % mannen | | | 18,51*** | 10,92*** | 9,97*** | 11,16*** |
| % mensen >=25 jaar en <45 jaar | | | -1,06 | -2,22 | -0,04 | -1,64 |
| % mensen >=45 jaar en <65 jaar | | | 9,74*** | 4,06*** | 3,98*** | 1,40 |
| %eenpersoonshuishoudens | | | -0,20 | -3,61*** | -3,79*** | -3,04*** |
| % autochtonen | | | 1,66*** | 0,88* | 0,72 | 1,12** |
| Regionaal klantenpotentieel (relatief) | | | 1,05*** | 0,51*** | 0,55*** | 0,39*** |
| % lage inkomens | | | | 9,67*** | 9,24*** | 8,20*** |
| Capaciteit bijzondere woongebouwen | | | | | 0,17*** | 0,11*** |
| Aantal waarnemingen | 416 | 416 | 416 | 415 | 411 | 411 |
| R-kwadraat | 70% | 81% | 80% | 87% | 87% | 88% |

*** significant op 1%-niveau, ** significant op 5%-niveau, significant op 10%-niveau

^a Het aantal inwoners (en het aantal geïndiceerden) is in het model met een logtransformatie geschat. Dit omdat zij rechtsscheef verdeeld zijn, zo worden deze variabelen genormaliseerd.

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

De relaties in de verdeelsleutel zijn als verwacht. Hoe hoger het percentage mannen, hoe hoger het aantal geïndiceerden. Dit is logisch aangezien Wsw'ers voor een aanzienlijk deel uit mannen bestaan. Daarnaast heeft ook het percentage mensen tussen de 45 en 65 jaar een positief effect. Een grote groep van de Wsw'ers bestaat uit mensen van deze leeftijd. Daarnaast geldt hoe groter het regionale klantenpotentieel van de gemeente hoe hoger het aantal geïndiceerden. Dit kenmerk geeft de aantrekkingskracht aan van een gemeente op mensen in de omgeving. Blijkbaar werkt dit ook voor Wsw-geïndiceerden. Het percentage lage inkomens heeft een zeer sterk positief effect. Hoe meer lage inkomens, hoe meer geïndiceerden. Ook dit is volgens verwachting. Dit kenmerk is een proxy voor opleidingsniveau en het merendeel van de geïnterviewden gaf aan dat regio's met een lager opleidingsniveau een relatief hoger aantal Wsw'ers hebben. Opvallend is dat het percentage eenpersoonshuishoudens significant wordt zodra het percentage lage inkomens wordt

toegevoegd. Dit heeft te maken met de onderlinge samenhang tussen deze twee kenmerken.⁸ Het percentage autochtonen heeft een licht positief effect, maar is niet in alle gevallen significant. Voor de bijzondere woongebouwen geldt: hoe meer capaciteit, hoe meer geïndiceerden

Herverdeeleffecten

De vraag is nu hoe groot de herverdeeleffecten zijn van deze modellen. Veranderingen in aantallen geïndiceerden voor een klein aantal gemeenten kunnen al grote gevolgen hebben omdat het budget per gemeente afhankelijk is van de situatie in de andere gemeenten. Het herverdeeleffect is het verschil tussen het huidige budgetaandeel en het nieuwe budgetaandeel. Hierbij is gebruik gemaakt van het verdeelmodel voor de Wsw voor 2011. Het gaat om de herverdeeleffecten voor 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 3.5 toont de verschuivingen van het budgetaandeel per regio. In alle gevallen geldt dat budgetaandeel verschuift van Noord, Oost en Zuid-Nederland naar het Westen. Voor Oost-Nederland is de verschuiving redelijk klein, maar bij Noord en Zuid is deze in sommige gevallen zeer omvangrijk, bijvoorbeeld bij het model dat alleen verdeeld op basis van aantal inwoners. In het Westen wonen relatief veel mensen, vandaar dat het budget dan richting het Westen verschuift. Optie 6, waarbij alle variabelen meegenomen worden, leidt tot de minste herverdeeleffecten.

Tabel 3.5 Budgetaandeel verschuift naar West Nederland

| | Huidig budgetaandeel | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 | Optie 5 | Optie 6 |
|--------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Noord | 16% | 9% | 11% | 13% | 15% | 15% | 15% |
| Oost | 23% | 20% | 22% | 22% | 21% | 22% | 22% |
| West | 31% | 50% | 42% | 38% | 39% | 38% | 36% |
| Zuid | 29% | 20% | 26% | 27% | 25% | 25% | 27% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 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: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Tabel 3.6 laat zien dat in alle gevallen het budgetaandeel van kleine (tot 50 duizend inwoners) naar grote gemeenten verschuift. Als alleen verdeeld wordt op basis van het aantal inwoners zijn de herverdeeleffecten weer het meest omvangrijk. Als ook gecorrigeerd wordt voor andere objectieve kenmerken nemen de herverdeeleffecten weer af. Voor opties 4, 5 en 6 zijn de herverdeeleffecten min of meer gelijk. Ook in dit geval is te zien dat vooral gemeenten met 20 tot 50 duizend inwoners budget inleveren.

⁸ Er kan ook voor gekozen worden om het percentage eenpersoonshuishoudens buiten het model te laten. De R-kwadraat daalt dan met ruim 1 procentpunt.

Tabel 3.6 Budget aandeel verschuift van kleine naar grote gemeenten

| Inwoneraantal | Huidig budgetaandeel | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 | Optie 5 | Optie 6 |
|-------------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| < 20.000 | 11% | 9% | 10% | 9% | 9% | 10% | 10% |
| 20.000 - 50.000 | 37% | 30% | 31% | 29% | 31% | 32% | 32% |
| 50.000 - 100.000 | 22% | 20% | 24% | 22% | 24% | 24% | 25% |
| 100.000 - 250.000 | 21% | 22% | 22% | 26% | 21% | 21% | 21% |
| > 250.000 | 9% | 19% | 13% | 14% | 15% | 14% | 11% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

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

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Voor alle opties geldt dat iets minder dan de helft van de gemeenten erop vooruit gaat (Tabel 3.7). De gemiddelde absolute afwijking is vooral bij de eerste drie opties erg groot. De verschuivingen in budgetaandeel per gemeente zijn dus substantieel. Dit is ook te zien aan de uitersten. Als alleen op basis van het aantal inwoners verdeeld zou worden, ziet 1 gemeente haar budget verzesvoudigen. Het gaat hier overigens om een kleine gemeente dus het absolute budgetaandeel is klein. De verdeelsleutel die gebruik maakt van demografische en sociaal economische kenmerken (optie 4) kent nog steeds grote herverdeeeffecten op het niveau van een individuele gemeente. Zo levert een gemeente 76 procent budgetaandeel in en krijgt een andere ruim vier en een half keer zo veel.

Tabel 3.7 Budgetaandeel neemt bij ongeveer de helft van de gemeenten toe

| | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 | Optie 5 | Optie 6 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Aantal gemeenten met hoger budgetaandeel | 203 | 198 | 187 | 187 | 195 | 202 |
| Aantal gemeenten met lager budgetaandeel | 213 | 218 | 229 | 229 | 221 | 214 |
| Aantal gemeenten met geen verandering | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Gemiddelde absolute afwijking budgetaandeel* | 61% | 48% | 46% | 34% | 32% | 32% |
| Meest negatieve verschuiving in budgetaandeel | -82% | -78% | -73% | -76% | -71% | -68% |
| Meest positieve verschuiving in budgetaandeel | 609% | 477% | 516% | 464% | 332% | 329% |

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 3.8 laat zien hoe groot de herverdeeeffecten zijn per gemeente. Het aantal gemeenten met extreme herverdeeeffecten neemt af naarmate meer verdeelkenmerken in de verdeelsleutel zijn opgenomen. In optie 6 zijn 15 gemeenten die 50% minder budget krijgen, bij de sleutel op basis van aantal inwoners gaat het om 49 gemeenten. Hetzelfde geldt voor de positieve herverdeeeffecten. Deze zijn ook minder extreem voor de opties met meer verdeelkenmerken.

Tabel 3.8 Minder grote herverdeeeffecten naarmate het aantal verdeelkenmerken toeneemt

| Verandering budgetaandeel | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 | Optie 5 | Optie 6 |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Meer dan 50% minder | 49 | 30 | 44 | 25 | 19 | 15 |
| Tussen 25% en 50% minder | 93 | 89 | 96 | 90 | 82 | 81 |
| Tussen 10% en 25% minder | 38 | 67 | 58 | 68 | 70 | 72 |
| Tussen 10% en 5% minder | 17 | 18 | 16 | 22 | 18 | 24 |
| Tussen 5% minder en 5% meer | 30 | 36 | 33 | 47 | 53 | 49 |
| Tussen 5% en 10% meer | 11 | 9 | 11 | 23 | 22 | 19 |
| Tussen 10% en 25% meer | 28 | 32 | 40 | 45 | 46 | 51 |
| Tussen 25% en 50% meer | 33 | 44 | 41 | 43 | 50 | 53 |
| Tussen 50% en 100% meer | 53 | 45 | 47 | 41 | 45 | 40 |
| Meer dan 100% meer | 66 | 48 | 32 | 14 | 13 | 14 |
| Totaal | 418 | 418 | 418 | 418 | 418 | 418 |

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

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. 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).

Samenhang 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.

Stabiliteit

Om de stabiliteit van de verdeelsleutel te toetsen, zijn alle opties ook geschat voor het jaar 2008, zie bijlage C. Allereerst is te zien dat de verdeelkenmerken vrij stabiel zijn. Er zijn geen opvallende verschillen tussen 2008 en 2009. De geschatte modellen laten hetzelfde zien. De coëfficiënten zijn vaak van dezelfde orde. Vooral bij de doelgroepkenmerken zijn wat grotere verschillen te zien. Dit pleit er wederom voor om deze niet op te nemen in de uiteindelijke verdeelsleutel. Qua tekens en significantieniveaus zijn er nauwelijks verschillen. De modellen lijken over het algemeen dus stabiel.

Voldoet de objectieve verdeelsleutel aan de eisen?

Sluit aan bij behoefte?

De objectieve verdeelsleutel kent over het algemene 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.

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.

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.

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 3.9 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.

Tabel 3.9 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 | +/- | +/- | +/- | + | + | ++ |

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 herverdeeffecten. 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 van het participatiebudget⁹ 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 ontvangen¹⁰. De omvang van de beroepsbevolking zijn alle personen tussen de 15 en 65 jaar die meer dan 12 uur per week

⁹ Als dit onderzoek spreekt van participatiebudget, wordt daarmee de SZW-bijdrage aan het participatiebudget bedoeld.

¹⁰ 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 Herverdeeleffecten 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. Herverdeeleffecten treden op wanneer jonggehandicapten met arbeidspotentieel anders verdeeld zijn over gemeenten dan de huidige WWB-populatie. Herverdeeleffecten 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.¹¹ In tegenstelling tot de voorgaande hoofdstukken gaat het hier om beoogde herverdeeleffecten: de doelgroep verschuift immers tussen gemeenten.

Deze paragraaf maakt inzichtelijk of deze ontwikkelingen leiden tot herverdeeleffecten. 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 huishoudinkomenstoets.

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

De herverdeeleffecten 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 herverdeeleffect van de invoering van de huishoudinkomenstoets 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 herverdeeleffect van de overheveling van jonggehandicapten ontstaat geleidelijk

¹¹ Door deze twee maatregelen ontstaan ook verschuivingen in de nug-doelgroep. Deze zitten echter niet expliciet in het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen.

omdat deze maatregel alleen geldt voor de nieuwe instroom. De omvang van dit herverdeeleffect wordt daarom voor de korte (1 jaar), middellange (vijf jaar) en lange (structureel) termijn in kaart gebracht. Bijlage D beschrijft hoe de omvang van de veranderde doelgroepen op deze termijnen is berekend.

4.1.1 Verschuiving budgetaandeel per regio

Op de korte termijn zal het budgetaandeel per regio niet veranderen door overheveling van de groep jonggehandicapten met arbeidspotentieel en invoering van de huishoudinkomenstoets (zie Tabel 4.1). Op middellange en lange termijn is er wel een verschuiving in budgetaandeel zichtbaar.

Tabel 4.1 Geen verandering door maatregelen WWB en WWNV in budgetaandeel per regio op korte termijn

| | Huidig budgetaandeel | Budgetaandeel WWNV Korte termijn | Budgetaandeel WWNV Middellange termijn | Budgetaandeel WWNV Lange termijn |
|--------|----------------------|----------------------------------|--|----------------------------------|
| Noord | 12% | 12% | 12% | 12% |
| Oost | 17% | 17% | 17% | 18% |
| West | 53% | 53% | 52% | 51% |
| Zuid | 18% | 18% | 18% | 18% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% | 100% |

Vanwege afrondingsverschillen tellen de cellen soms niet op tot 100%. Op de korte termijn is 1% ongeveer gelijk aan € 13 miljoen.

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Op de lange termijn neemt het budgetaandeel van Noord- en Oost-Nederland toe door toevoeging van de groep jonggehandicapten met arbeidspotentieel, terwijl het budgetaandeel van West-Nederland hierdoor juist afneemt (zie derde kolom van Tabel 4.2). In Noord- en Oost-Nederland zijn dus relatief veel jonggehandicapten die kunnen werken.¹² Het effect van de invoering van de huishoudinkomenstoets treedt meteen op en is dus gelijk op de korte, middellange en lange termijn. Deze maatregel leidt (afgerond) niet tot verschuivingen in het budget per regio (zie vierde kolom van Tabel 4.2).

Tabel 4.2 Budgetaandeel neemt op lange termijn af in West-Nederland door WWNV

| | Huidig budgetaandeel | Budgetaandeel bij overheveling Wajong | Budgetaandeel bij huishoudtoets voor inwonenden | Budgetaandeel bij overheveling wajong en huishoudtoets voor inwonenden |
|--------|----------------------|---------------------------------------|---|--|
| Noord | 12% | 13% | 12% | 12% |
| Oost | 17% | 18% | 17% | 18% |
| West | 53% | 51% | 53% | 51% |
| Zuid | 18% | 18% | 18% | 18% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% | 100% |

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

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

¹² Verschillen in de Wajong-populaties tussen gemeenten ontstaan mogelijk doordat een regio veel gehandicapteninstellingen heeft, of omdat de bevolking gemiddeld lager is opgeleid.

4.1.2 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 4.3). Op de middellange en lange termijn is een verschuiving zichtbaar van grote naar kleine en middelgrote gemeenten.

Tabel 4.3 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

Gemeenten met minder dan 100.000 inwoners gaan er op de lange termijn 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 4.4). 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 voor een verschuiving van budgetaandeel van de 4 grootste gemeenten naar de kleine en middelgrote gemeenten.

Tabel 4.4 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

4.1.3 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 4.5). 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 4.5 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 4.6 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 4.6 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. Bijlage D zoomt nader in op de omvang van de herverdeeleffecten van individuele gemeenten op de lange termijn.¹³

¹³ Er is hierbij ook rekening gehouden met het feit dat gemeenten een aantal jonggehandicapten met arbeidspotentieel succesvol re-integreren.

Vooraf op de lange termijn, zijn grote herverdeeleffecten zichtbaar. Dit zijn beoogde herverdeeleffecten omdat de doelgroep tussen gemeenten verschuift. 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, bekijkt deze paragraaf voor het huidige model 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 bijstandsonvangers (+1,6);
- het aantal WW-ontvangers (-0,2);
- de omvang beroepsbevolking (-0,01);
- de kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid (+0,31).

Sluit aan bij behoefte?

Het model moet middelen verdelen naar verschillen in behoeften van gemeenten. Gemeenten met een zware re-integratietaak moeten meer middelen krijgen dan gemeenten met een minder zware re-integratietaak. Het huidige model houdt zowel rekening met de doelgroep als met de arbeidsmarkt.

Hoe groter het aantal bijstandsonvangers, 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).¹⁴ Omdat het model is geschat met absolute waarden zijn de verdeelkenmerken ‘het aantal WW-ontvangers’ en ‘de omvang beroepsbevolking’ vooral proxies voor gemeentegrootte.¹⁵ 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 wel 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?

De gemeente ontvangt –onder andere- budget op basis van het aantal bijstandsgerechtigden. Dit zou de prikkel van het inkomensdeel om zoveel mogelijk mensen te laten uitstromen kunnen verlagen. Omdat de besparing op het inkomensdeel echter groter is dan de vergoeding vanuit het re-integratiebudget worden gemeenten geprikkeld om mensen te re-integreren naar werk (Groot et al., 2004). Het systeem geeft dus de juiste prikkels.

Op de langere termijn zou de prikkel van het systeem minder goed kunnen werken. Een gemeente met hoge uitstroom krijgt immers op lange termijn minder budget. Tegelijkertijd hebben zij op dat moment wellicht een moeilijker bestand. De personen die makkelijker te re-integreren waren, zijn dan uitgestroomd. Het kan dan dus moeilijker zijn voor de gemeente om de overgebleven uitkeringsgerechtigden te re-integreren en de lasten op het inkomensdeel te verminderen.

¹⁴ Het aantal bijstandsuitkeringen neemt ook deels arbeidsmarkt mee: bij een slechte arbeidsmarkt zijn er veel bijstandsuitkeringen.

¹⁵ Dit geldt overigens ook voor het aantal bijstandsontvangers.

Is stabiel over de tijd?

De beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid zijn kenmerken die gemeten worden met de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Vooral voor kleine gemeenten kunnen deze waarden door de jaren heen gepaard gaan met flinke schommelingen. Om dit tegen te gaan, wordt gebruikt gemaakt van driejaarsgemiddelden en een weging op COROP-niveau voor de kleine gemeenten. Ook na deze correctie kennen de waarnemingen nog behoorlijke schommelingen. Bovengenoemde fluctuaties ontstaan terwijl er in principe geen verandering is in de structurele situatie van de gemeente. Dit kan daarom leiden tot onwenselijke instabiele uitkomsten.

Daarnaast kan het gebruik van het aantal uitkeringsgerechtigden leiden tot instabiliteit omdat deze aantallen door de jaren heen kunnen fluctueren. In dit geval is er wel sprake van een wijziging in de structurele situatie; een gemeente met minder bijstandsgerechtigden heeft immers ook minder re-integratiemiddelen nodig. De uitkeringsgegevens beïnvloeden de stabiliteit ook doordat de verdeling hierdoor afhankelijk wordt van beleidswijzigingen, zoals bijvoorbeeld het invoeren van de huishoudinkomsttoets. Dit is overigens wenselijk. In dit geval verandert de structurele behoefte van gemeenten. Ook beperking van de duur van de WW-uitkering heeft nu invloed op de uitkomsten van de verdeling.

Tot slot geldt dat de vier grootste gemeenten vaak sterk afwijken van de andere gemeenten. Doordat de verdeelkenmerken als absolute waarden worden meegenomen kunnen deze uitbijters een grote invloed hebben op de resultaten. Een toename van twee procent van het aantal bijstandsgerechtigden in Amsterdam heeft dan een veel sterkere invloed op de gewichten dan een toename van twee procent bij een andere gemeente. De stabiliteit van het model hangt hiermee af van de stabiliteit van de kenmerken bij de vier grote gemeenten.

Het model kent bovendien een aantal technische onvolkomenheden die de stabiliteit kunnen beïnvloeden, zoals multicollineariteit en heteroskedasticiteit. Daarover later meer.

Gaat uit van actuele gegevens?

Voor de verdeling van de budgetten voor het jaar 2011 wordt voor het aantal bijstandsgerechtigden en WW'ers gebruik gemaakt van gegevens uit 2008. Voor de beroepsbevolking en de kwalitatieve discrepantie worden de driejaarsgemiddelden gebruikt van de jaren 2007 tot en met 2009. De modellen zijn dus redelijk actueel. Enige vertraging treedt altijd op vanwege de beschikbaarheid van de gegevens. Overigens is er bij ontwikkeling van het model ook 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.

Daarnaast is de te verklaren variabele berekend op basis van de inzet van re-integratie instrumenten in het verleden. Verveen et al. (2005) gebruiken daarvoor cijfers uit 2002 en 2003. Het is onduidelijk of De Groot en Aarts (2009) deze behoefte opnieuw hebben berekend op recentere cijfers. De kans is dus groot dat de behoefte waarmee het model rekt niet meer goed aansluit bij de huidige behoefte van gemeenten.

Is transparant?

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 minder transparant worden ervaren.

Door het gebruik van het aantal WW'ers en de beroepsbevolking lijkt het model te corrigeren voor de arbeidsmarkt. Het feit dat deze tekens negatief zijn en een grotere hoeveelheid WW'ers dus leidt tot een lager budgetaandeel is voor gemeenten niet transparant. Overigens kan dit minteken wel terecht zijn. Een hoog aantal WW'ers kan ook duiden op een flexibele arbeidsmarkt (bij kortdurende werkloosheid). In dat geval is het juist makkelijker om bijstandsgerechtigden te re-integreren.

Uit Groot et al. (2004) blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan een herkenbaar model met logische tekens. Ook uit gesprekken met geïnterviewden in dit onderzoek blijkt dat het merendeel van de geïnterviewden het model intransparant vindt. De negatieve tekens vinden zij onlogisch en daardoor is de werking onduidelijk. Ze geven ook aan dat ze feitelijk niet in staat zijn om het budget op basis van openbare gegevens zelf na te rekenen en het is door het gebrek aan transparantie moeilijk om in te schatten hoe hoog het budget in de toekomst is.

Maakt gebruik van bestaande informatie?

De informatie over de verdeelkenmerken komt uit bestaande gegevens die door het CBS verzameld worden, zoals de bijstandsstatistiek en de Enquête Beroepsbevolking. Idealiter gebruikt de verdeelsleutel openbare informatie, die bijvoorbeeld via StatLine kan worden ingezien. Zo kan een gemeente zelf een inschatting maken van het eigen budgetaandeel.¹⁶ De kwalitatieve discrepantie van laaggeschoolde arbeid wordt niet gepubliceerd in StatLine. Ook de beroepsbevolking wordt, vanwege de betrouwbaarheid, alleen gepubliceerd voor gemeenten met meer dan 10.000 inwoners. Hierdoor is het niet mogelijk voor een gemeente om het eigen aandeel in te schatten.

Daarnaast geldt dat de behoefte naar re-integratie is bepaald met behulp van een model dat gebruik maakt van de kenmerken van de re-integratiepopulatie. In dit geval gaat het dus niet om bestaande informatie, maar informatie die speciaal voor dit doeleinde gecreëerd moet worden.

Technische onvolkomenheden

Het verdeelmodel wordt geschat met behulp van een regressiemodel. Dit model moet aan bepaalde specificaties voldoen. Als dit niet het geval is, kunnen de schattingen van de gewichten onzuiver en inefficiënt zijn. Voor dit model kunnen de volgende problemen leiden tot een misspecificatie.

In de eerste plaats is er sprake van heteroskedasticiteit (zie ook Groot et al., 2006) vanwege de samenhang van de storingsterm (het verschil tussen de voorspelde en de daadwerkelijke behoefte) met de verdeelkenmerken.¹⁷ Wanneer we niet corrigeren voor heteroskedasticiteit en

¹⁶ Overigens kan een gemeente nooit exact het eigen budget uitrekenen omdat dit afhankelijk is van de ontwikkelingen in de andere gemeenten.

¹⁷ Dit betekent dat de variantie van de storingstermen niet constant is, maar afhangt van de hoogte van de behoefte of de verdeelkenmerken. Voor een gemeente met veel bijstandsgerechtigden voorspelt het model over het algemeen met een grotere *absolute* afwijking, dan voor een gemeente met weinig bijstandsgerechtigden.

de regressie toepassen, dan is de schatter voor de coëfficiënten weliswaar goed, maar kloppen de standaardfouten niet (Greene, 2002). We weten dan ook niet of de waarden van de gewichten wel significant van 0 verschillen, dus of er wel een betekenisvol verband is tussen behoefte en de verdeelkenmerken. De berekening van het significantieniveau kan worden verbeterd door geen absolute aantallen mee te nemen of een gewogen regressie uit te voeren.

Ten tweede is er sprake van multicollineariteit. Dit ontstaat als verdeelkenmerken sterk met elkaar samenhangen. Dit is het geval voor het aantal bijstandsontvangers en het aantal WW-ontvangers. De sterke samenhang ontstaat doordat absolute aantallen worden meegenomen. Beide variabelen zijn daardoor een indicatie voor gemeentegrootte en hoe groter de gemeente, hoe meer bijstandsontvangers en WW-ontvangers. Dit kan problemen opleveren bij het schatten van het model. Zo kunnen kleine veranderingen in de data tot grote schommelingen in de schattingen leiden. De coëfficiënten kunnen het verkeerde teken krijgen of onwaarschijnlijke waarden aannemen (Greene, 2002). Dit zien we terug in de uitkomsten van het huidige verdeelmodel. De behoefte hangt positief samen met het aantal WW'ers als deze als enige verdeelkenmerk meegenomen wordt. Als ook het aantal bijstandsgerechtigden wordt meegenomen wordt het teken voor de WW-ontvangers negatief. Het opnemen van relatieve kenmerken, zoals het percentage WW-ontvangers, voorkomt dit.

Tot slot is het zo dat in het huidige model geen positieve budgetten garandeert. Dit is een onwenselijke situatie. De kans op negatief voorspelde budgetten wordt verkleind als alleen verdeelkenmerken met positieve gewichten worden gekozen. Ook kan men gebruik maken van een andere specificatie van de variabelen (logtransformatie), waardoor negatieve budgetten niet meer kunnen voorkomen.

Samengevat

Het huidige model sluit redelijk goed aan bij de behoefte. Vooral vanwege de zware weging van het aantal bijstandsgerechtigden. De meeste gemeenten vinden het model niet transparant vanwege een aantal negatieve gewichten. Het verdeelsysteem (dus het participatiebudget in samenhang met het inkomensdeel) prikkelt gemeenten om bijstandsgerechtigden naar werk te reintegreren.

Het gebruik van enquêtegegevens leidt tot schommelingen die door middel van een weging op COROP-niveau en het gebruik van driejaarsgemiddelden enigszins worden gedempt. De verdeelkenmerken zijn gebaseerd op actuele gegevens, die niet geheel berusten op openbare, bestaande informatie. De behoefte is bepaald via een model op basis van niet-openbare gegevens.

Daarnaast kent het model technische onvolkomenheden die de stabiliteit en de betrouwbaarheid van de schattingen beïnvloeden.

4.2.2 Reeds onderzochte varianten

Er is voor de toekomst behoefte aan een verdeelsleutel voor de re-integratiemiddelen die voldoet aan de gestelde eisen in paragraaf 1.2. Dit betekent dat problemen die gelden bij het huidige model (intransparantie, instabiliteit, technische problemen) worden opgelost. Deze paragraaf vat de onderzoeken samen die al verricht zijn naar de werking van het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen. Een deel van deze onderzoeken is sterk verouderd en is daarom minder relevant.

Bij invoering van de WWB in 2004 was in de Memorie van Toelichting WWB een model voorgesteld om de budgetten voor het werkdeel mee te verdelen. Groot et al. (2004) hebben onderzocht of dit voorgestelde model, en een aantal alternatieven, een goede verdeelsleutel was. Tabel 4.7 vat de onderzochte modellen samen. Model 2 betreft het voorgestelde model. In het eerste model krijgen gemeenten per bijstandsgerechtigde een bepaald vast bedrag. Het tweede model houdt rekening met de verschillen in opbouw van de gemeentelijke bijstandspopulatie, naar uitkeringsduur. Het derde model is gelijk aan model 2, maar nu zijn de gewichten zo gekozen dat deze zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten van gemeenten voor deze verschillende doelgroepen. In het vierde model krijgen gemeenten budget op basis van iedereen die zich in de gemeentelijke doelgroep bevindt, dus ook voor Anw'ers en nuggers.

Uit Groot et al. (2004) blijkt dat deze vier modellen niet veel van elkaar verschillen qua prestaties. Er is een sterke samenhang tussen het door de modellen voorspelde budget en de behoefte. Deze sluiten dus goed op elkaar aan. Wel is het zo dat gemeenten het belangrijk vinden dat het verdeelmodel rekening houdt met verschillen tussen gemeenten, model 1 met alleen bijstandsgerechtigden wordt op dit punt het laagst gewaardeerd door gemeenten.

Tabel 4.7 Verdeelkenmerken op basis van uitkeringsduur zijn uitgebreid onderzocht

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 |
|----------------|---|--|---|---|
| Verdeelkenmerk | Aantal bijstandsgerechtigden | Aantal bijstandsgerechtigden naar uitkeringsduur | Aantal bijstandsgerechtigden naar uitkeringsduur | Aantal mensen in de gemeentelijke doelgroep |
| Gewicht | Geen onderscheid naar kenmerken Anw'ers | Duur < 1 jaar: 1/7 Duur 1 - 2 jaar: 2/7 Duur 2 - 4 jaar: 3/7 Duur > 4 jaar: 1/7 | Gewichten zo gekozen dat ze zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten die gemeenten maken | Geen onderscheid naar kenmerken gemeentelijke doelgroep |

Bron: Groot et al. (2004)

Uit dit onderzoek blijkt dat de positieve prikkel om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen uit het inkomensdeel sterker is dan de negatieve prikkel uit het werkdeel. Het werkdeel heeft een negatieve prikkel vanwege het aantal bijstandsgerechtigden: immers hoe meer bijstandsgerechtigden hoe meer budget de gemeente ontvangt. Daarnaast is het voor gemeenten het minst lucratief om Anw'ers en nuggers te re-integreren. Voor deze groep worden weinig besparingen behaald en de re-integratie gaat wel gepaard met kosten. Als deze groep mensen als verdeelkenmerk worden opgenomen (zoals in model 4) is de prikkel voor gemeenten om hen te re-integreren nog kleiner.

Het opnemen van uitkeringsduur (modellen 2 en 3) kan ongewenste effecten hebben als gemeenten (veel) meer geld ontvangen voor bijstandsgerechtigden die langer in de uitkering zitten. Neem model 2 als voorbeeld. Stel dat de gemeente geld heeft om één bijstandsontvanger een re-integratietraject aan te bieden. Het is dan voordeliger voor de gemeente om iemand die minder dan een jaar in de uitkering zit te re-integreren dan iemand die langer dan een jaar in de uitkering zit, omdat de gemeente voor deze laatste persoon een hoger budget ontvangt.

De onderzochte modellen zijn alle vier transparant en maken gebruik van bestaande, actuele informatie. De stabiliteit van de modellen hangt samen met de stabiliteit van het verdeelkenmerk:

als er veel variatie is in het aantal bijstandsgerechtigden, dan is het model minder stabiel. Dit hoeft overigens niet erg te zijn; het kan ook duiden op een variërende behoefte bij gemeenten.

Verveen et al. (2005) geven aan dat, met name vanuit de VNG, men het rechtvaardiger vond om alle doelgroepen, dus ook Anw'ers, nuggers en mensen op gesubsidieerde arbeid direct mee te laten wegen bij de verdeling van het re-integratiebudget. Uit Groot et al. (2004) blijkt dat de prikkelwerking van het inkomensdeel wordt doorkruist als deze groepen zonder meer worden opgenomen. Daarom nemen Verveen et al. (2005) deze groepen mee door te kijken naar de nuggers en Anw'ers waarvoor in het voorgaande jaar een instrument is ingezet. Zij hebben het uiteindelijke verdeelmodel, dat nu wordt gebruikt om de re-integratiemiddelen te verdelen, ontwikkeld. Hierbij zijn vier varianten onderzocht, zie Tabel 4.8. Het huidige verdeelmodel is een aanpassing van variant 2.¹⁸ Er is voor het uiteindelijke model gekozen omdat dit model beter rekening houdt met grootstedelijke problematiek.

Tabel 4.8 Variant 2 houdt rekening met doelgroep en arbeidsmarkt

| Variant | Gebruikte verdeelkenmerken |
|---|--|
| Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken | Omvang middelbaar geschoolde beroepsbevolking, kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en –aanbod, omvang van de niet-beschikbare beroepsbevolking, kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid |
| Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie | Aantal bijstandsontvangers, omvang hooggeschoolde beroepsbevolking, kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en –aanbod, aantal WW-ontvangers |
| Variant 3: alle doelgroepen voor re-integratie | Aantal bijstandsontvangers, aantal nuggers/ANW'ers waarvoor in het voorgaande jaar een instrument is ingezet, aantal mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid (nu loonkostensubsidie) |
| Variant 4: alle doelgroepen voor re-integratie en de arbeidsmarkt | Aantal bijstandsontvangers, aantal nuggers/ANW'ers waarvoor in het voorgaande jaar een instrument is ingezet, aantal mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid (nu loonkostensubsidie), kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en –aanbod, aantal WW-ontvangers, kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid |

Bron: Verveen et al (2005)

Voor alle varianten geldt dat de verklaringskracht erg hoog is. Zij benaderen de behoefte aan middelen dus goed. Nadeel van de objectieve variant is dat deze variant het minst aansluit bij de ervaren behoefte van gemeenten. Dit leidt er ook toe dat deze verdeelsleutel weinig transparant is voor gemeenten. Variant 2 sluit beter aan bij de behoefte omdat het aantal bijstandsgerechtigden expliciet is opgenomen in het model. Daarnaast neemt deze variant de arbeidsmarkt mee. Zo is te lezen in Verveen et al. (2005) dat deze variant is ontwikkeld vanuit de veronderstelling dat de arbeidsmarktsituatie van invloed is op de zwaarte van de instrumenten. In regio's met een relatief ongunstige arbeidsmarkt (hoge werkloosheid) is het waarschijnlijk dat er zwaardere instrumenten nodig zijn om de gemeentelijke doelgroep te re-integreren.

Grootste voordeel van varianten 3 en 4 is de herkenbaarheid voor gemeenten omdat alle re-integratiedoelgroepen meegenomen zijn. Deze variant sluiten dus goed aan bij de ervaren

¹⁸ Zie kamerstuk 28870, nr 135

behoefte. Variant 4 is door de grote hoeveelheid verdeelkenmerken wel complex, wat de transparantie verlaagt.

De eerste variant ondersteunt de prikkelwerking vanuit het inkomensdeel geheel. Bij de tweede variant geldt dat door het opnemen van het aantal bijstandsgerechtigden de prikkel vanuit het inkomensdeel om mensen te re-integreren lager wordt. Maar omdat de vergoeding vanuit het werkdeel kleiner is dan de kosten vanuit het inkomensdeel blijft deze prikkel wel in tact. Overigens mogen gemeenten de eventuele overschotten op het werkdeel niet zonder meer houden. Er zijn geen specifieke prikkels om iets aan nuggers te doen. Gemeenten die inzetten op het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid ondervinden hiervan nadeel.

Variant 3 neemt alle doelgroepen mee. Dit leidt echter tot problemen met de prikkelwerking. Doordat gemeenten geld ontvangen voor gesubsidieerde arbeid, is er minder stimulans om mensen te laten uitstromen naar regulier werk. Het meenemen van nuggers en Anw'ers waarvoor in het voorgaande jaar een instrument is ingezet leidt ertoe dat de gemeenten geprikkeld worden om voor een grote groep nuggers relatief goedkope instrumenten in te zetten om zo het budget te verhogen. Als de kosten van het instrument lager zijn dan de vergoeding vanuit het werkdeel is het voor gemeenten juist gunstig om deze mensen niet te re-integreren. Dezelfde nadelen gelden voor variant 4.

Varianten 3 en 4 resulteren in zware administratieve lasten voor gemeenten (de ingezette instrumenten moeten worden geregistreerd). Verveen et al. (2005) geven aan dat deze groepen behoorlijk in omvang moeten toenemen voordat zij echt gewicht in de schaal leggen bij de verdeling van de middelen.

In 2006 hebben Groot et al. (2006) onderzocht of het verdeelmodel wel voldoende rekening houdt met de samenstelling van de gemeentelijke doelgroep. 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.

Daarnaast hebben Groot et al. (2006) 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.

Tot slot hebben de Groot en Aarts (2009) de gewichten voor het verdeelmodel herschat. Dit verkleint de kans op negatieve budgetten in de komende jaren (bij gelijkblijvende gewichten).

Daarnaast onderzochten zij of de stabiliteit van het model verbetert als het verdeelkenmerk kwalitatieve discrepantie vervangen wordt door een nieuw verdeelkenmerk 'kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden'. Zij vinden dat dit nieuwe verdeelkenmerk de stabiliteit en de plausibiliteit van het model verhoogt. Op de korte termijn is het echter technisch niet haalbaar om dit kenmerk op te nemen.

Samengevat

Het is duidelijk dat al veel (soms verouderd) onderzoek is 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. 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 gekeken naar de opname van de andere doelgroepen van re-integratie naast bijstandsgerechtigden, zoals nuggers en Anw'ers en mensen op gesubsidieerde arbeid. 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 budget 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 alle onderzoeken naar voren dat de nuggers en Anw'ers slechts een klein deel van de totale gemeentelijke doelgroep betreffen.

Ook is onderzocht of het model voldoende compenseert voor bepaalde moeilijke groepen. Daaruit komt naar voren dat compensatie voor de meeste van deze groepen niet nodig is. Alleen voor arbeidsgehandicapten en mensen met een taalachterstand is het niet duidelijk of hiervoor gecompenseerd zou moeten worden.

Tot slot is gekeken of de arbeidsmarkt goed in het model is opgenomen en welke andere kenmerken 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 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 4.9 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 dit het geval is.

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.

Tabel 4.9 De aanpassingen hebben verschillende (verwachte) effecten

| Aanpassing | Behoeft | Prikkel | stabiliteit | actualiteit | transparantie | Openbare Technische informatie onvolkomenheden |
|---|---------|---------|-------------|-------------|---------------|--|
| Huidige arbeidsmarktkenmerken relatief opnemen | | | + | | + | + |
| Discrepantie 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 stabiel van wordt.

... 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.¹⁹ 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 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) herverdeeleffecten 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.²⁰ 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 grootheid 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.

¹⁹ Als bijvoorbeeld ouderen een zwaarder gewicht krijgen, kan dit echter gemeenten prikkelen om vooral jongeren te re-integreren.

²⁰ Dit is de afhankelijke variabele in het regressiemodel.

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 inkomenstoets 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 verdeeld is als de bijstandpopulatie. Als van de nieuwe instroom jonggehandicapten in de WWNV per gemeente ongeveer eenzelfde percentage niet voldoet aan de inkomenstoets, 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 invoering van de WWNV 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 herverdeeleffecten

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de herverdeeleffecten op de korte (na 1 jaar), middellange (na vijf jaar) en structurele termijn. De herverdeeleffecten 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 herverdeeleffecten 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 herverdeeleffecten die direct samenhangen met de toepassing van de verdeelsleutels. Omdat de bezuinigingen op de deelbudgetten plaatsvinden, kunnen de beschreven herverdeeleffecten 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 herverdeeleffecten. Allereerst is er de verschuiving in budgetaandeel doordat de doelgroep van gemeenten verandert. Dit zijn beoogde herverdeeleffecten. De behoefte verandert immers. Daarnaast zijn er herverdeeleffecten 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 herverdeeleffecten 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. De beoogde bezuinigingen op deze vergoeding zitten dus niet in de berekening. Bij het zittend bestand voor de Wsw is gekeken naar de voorspelde uitstroom voor 2011 en 2015, uitgaande van de taakstelling eind 2010.²¹ Voor 2011 bestaat de totale taakstelling dan uit bijna 85 duizend arbeidsjaren. Het budget is dan € 2,2 miljard. In 2015 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 herverdeeleeffecten, zowel bedoeld als onbedoeld, zijn de procentuele verschillen tussen het huidige budgetaandeel en het toekomstige budgetaandeel.

De herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffecten 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.²² 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 herverdeeleeffecten 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 herverdeeleeffect 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.

²¹ Het gaat hier om het zogenaamde gemeentelijke model uit hoofdstuk 2

²² 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 verschuift licht naar West Nederland

| | Huidig budgetaandeel | Korte termijn | Middellange termijn |
|--------|----------------------|---------------|---------------------|
| Noord | 15% | 15% | 14% |
| Oost | 21% | 21% | 20% |
| West | 39% | 40% | 41% |
| Zuid | 25% | 25% | 24% |
| Totaal | 100% | 100% | 100% |

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Tabel 5.1 laat zien dat op de korte en middellange termijn een lichte verschuiving naar West-Nederland is. De veranderde doelgroep voor de bijstand veroorzaakte op de middellange termijn juist een lichte verschuiving vanuit West-Nederland. Voor het zittend bestand van de Wsw en de nieuwe instroom geldt dat de budgetaandelen verschuiven richting het westen. Dit laatste effect is dus sterker dan het effect bij de re-integratiemiddelen.

Tabel 5.2 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

Uit Tabel 5.2 blijkt dat het budgetaandeel voor het ontschot 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.

De gemiddelde afwijking ten opzichte van het huidige budgetaandeel is 2 procent op de korte en 6 procent op de middellange termijn (Tabel 5.3). De meest positieve afwijking betreft een gemeente die nu geen Wsw-geïndiceerden heeft.

Tabel 5.3 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 5.4 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 5.4 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 herverdeeffecten 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 2) is meegenomen. Bij de Wsw nieuwe instroom maakt weer gebruik van de herverdeeleffecten voor de objectieve verdeelsleutel. Omdat deze is gebaseerd op de huidige situatie in de Wsw en andere verdeelsleutels tot andere herverdeeleffecten 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 herverdeeleffecten 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 5.5 Budgetaandeel verschuift naar West Nederland

| | Huidig budgetaandeel | Structurele situatie I ¹ | Structurele situatie II ² |
|--------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Noord | 15% | 13% | 13% |
| Oost | 21% | 19% | 19% |
| West | 39% | 47% | 45% |
| Zuid | 25% | 21% | 22% |
| 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 doelgroepenkenmerken)

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Tabel 5.5 laat zien dat in de structurele situatie het budgetaandeel verschuift naar West-Nederland. De overige regio's leveren aandeel in. De verdeelsleutel voor de nieuwe instroom van de Wsw veroorzaakt dit effect. De veranderde doelgroep voor de bijstand veroorzaakte juist een verschuiving van West- naar (vooral) Oost-Nederland. Bij de verdeling van Wsw-middelen voor beschut werk was een grote verschuiving richting het westen te zien. Dit laatste effect is dus sterker. 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 5.6 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 doelgroepenkenmerken)

Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Tabel 5.6 toont dat het budgetaandeel voor het ontschotte budget op de lange termijn van kleine naar grote gemeenten verschuift. Vooral de gemeenten met minder 50 duizend inwoners leveren een behoorlijk deel van hun budget in. De vier grote gemeenten profiteren hier het meest van.

De meeste gemeenten gaan erop achteruit (Tabel 5.7). Dit komt omdat vooral kleine 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 5.7 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.

Tabel 5.8 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

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..

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. Zijdeveld (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 |

Bijlage B Technische bijlage bij verdeelsleutel zittend Wsw bestand

Het gebruikte databestand is ontstaan door allereerst de Wsw-bestanden van 2000 tot en met 2010 door middel van versleutelde sofinummers van personen aan elkaar te koppelen. Hierdoor kunnen personen over de tijd gevolgd worden. Personen kunnen niet gelijktijdig in een dienstbetrekking en op de wachtlijst staan, maar het kan wel voorkomen dat personen gelijktijdig in een dienstbetrekking en arbeidsovereenkomst voor begeleid werken zitten.

Vervolgens is nagegaan tussen welke perioden deze personen in een dienstbetrekking zaten. Perioden waarop personen op een wachtlijst stonden zijn uit de dataset verwijderd. Omdat personen gelijktijdig in een dienstbetrekking en arbeidsovereenkomst voor begeleid werken kunnen zitten, is alleen uitgegaan van perioden waarop personen een Wsw-dienstbetrekking hebben. Overigens heeft maar een klein deel van het werknemersbestand²³ een arbeidsovereenkomst voor begeleid werken. Uit het jaarrapport Wsw-statistiek 2010 van Research voor Beleid blijkt dat eind 2010 5,6% van het werknemersbestand een arbeidsovereenkomst voor begeleid werken heeft (Van Santen e.a., 2011)

Hierna is de dataset zo omgezet dat per persoon per dienstbetrekking bekend is wat de begin en einddatum van de dienstbetrekking is, wat de reden en bestemming van uitstroom is. Daarnaast bevat de dataset per persoon per dienstbetrekking de gemeentecode waar persoon woonachtig was bij aanvang van de Wsw-dienstbetrekking, of de gemeentecode in 2000 wanneer de dienstbetrekking al voor 2000 is begonnen. Ook bevat de dataset per persoon per dienstbetrekking de arbeidshandicap en belangrijkste type handicap op moment van instroom in de Wsw-dienstbetrekking. Het type handicap is de handicap die vermeld is in het indicatiebesluit of daaraan ten grondslag liggende stukken. Bij personen die hun indicatie voor 1 januari 1998 hebben ontvangen geldt dat type handicap is ingedeeld naar lichamelijk, licht verstandelijk, matig verstandelijk, psychisch en overig. Bij personen die na 1 januari 1998 hun indicatie hebben ontvangen is een veelheid aan handicaptypes mogelijk. Deze heeft SEO opnieuw gecodeerd naar de handicaptypes zoals die bestonden voor 1 januari 1998. Daarbij heeft de omzetting plaatsgevonden zoals weergegeven in onderstaande tabel van handicapcodes vanaf 1 januari 1998 naar handicapcodes voor 1 januari 1998.

²³ Het werknemersbestand bestaat uit personen met een Wsw-dienstbetrekking of met een arbeidsovereenkomst voor begeleid werken.

Tabel B.1 Codering handicap

| Code vanaf 1 januari 1998 | Code voor 1 januari 1998 |
|--|--------------------------------------|
| 170 = doven | |
| 180 = overige auditief gehandicapten | |
| 190 = blinden | |
| 200 = overig visueel gehandicapten | 1 = Lichamelijk gehandicapt |
| 210 = evenwichtgehandicapten | |
| 220 = overig zintuiglijk gehandicapten | |
| 110 = licht verstandelijk gehandicapt | 2a = licht verstandelijk gehandicapt |
| 120 = matig verstandelijk gehandicapt | 2b = matig verstandelijk gehandicapt |
| 130 = demente personen | |
| 140 = bewustzijnsgehandicapten | |
| 150 = niet ernstig psychisch gehandicapt | 3 = psychisch gehandicapt |
| 160 = ernstig psychisch gehandicapt | |
| 230 = uithoudingsgehandicapten | |
| 240 = overige orgaangehandicapten | 4 = Overige handicaps |
| 250 = motorisch gehandicapten | |
| 260 = overige gehandicapten | |

Aan de overgebleven dataset zijn kenmerken uit het GBA selectiebestand gehangen, zoals geboortjaar en geboortemaand. Ook type huishouden, aantal personen in het huishouden, aantal kinderen in het huishouden en etniciteit op het moment van instroom in een Wsw-dienstbetrekking, of voornoemde kenmerken in het jaar 2000 wanneer de Wsw-dienstbetrekking al voor 2000 was begonnen, zijn aan het databestand toegevoegd.

Vervolgens zijn aan het databestand door middel van de gemeentecodes verschillende gemeentekennmerken toegevoegd. Het gaat hierbij om gegevens uit CBS statline zoals het relatief regionaal klantenpotentieel, regio (Noord, Oost, Zuid, West) en bevolking per gemeente. Opnieuw zijn van deze kenmerken de situatie gekoppeld zoals deze was op het moment van instroom in de dienstbetrekking, of de situatie in 2000 is gekoppeld wanneer de Wsw-dienstbetrekking al voor 2000 was begonnen.

In het gecreëerde bestand hebben een aantal personen meerdere Wsw-dienstbetrekkingen. Opeenvolgende Wsw-dienstbetrekkingen bij een persoon waartussen 30 of minder dagen zonder dienstbetrekking ligt, zijn uiteindelijk geteld als één Wsw-dienstbetrekking. Daarna is gekeken naar de lengte van een Wsw-dienstbetrekking. Wanneer een Wsw-dienstbetrekking 30 of minder dagen duurt, is de dienstbetrekking verwijderd uit het bestand.

Vervolgens is een selectie genomen uit dit bestand. Er is voor gekozen om Wsw-dienstbetrekkingen die voor 1 januari 2005 zijn beëindigd uit het bestand te halen. In deze selectie kunnen nog steeds een aantal personen meerdere Wsw-dienstbetrekkingen hebben. Zoals Tabel B.2 Bijna iedereen heeft maar één Wsw-dienstbetrekking tussen 2005-2010 2 laat zien, heeft 2% van de personen meerdere Wsw-dienstbetrekkingen tussen begin 2005 en eind 2010.

Tabel B.2 Bijna iedereen heeft maar één Wsw-dienstbetrekking tussen 2005-2010

| Aantal Wsw-dienstbetrekkingen over periode | Aantal personen | |
|--|-----------------|------|
| 1 | 124.617 | 98% |
| 2 | 2.284 | 2% |
| Meer dan 3 | 132 | 0% |
| Totaal | 127.033 | 100% |

Daarna is gekeken naar het zittend bestand op 31 december 2005. Personen die na die tijd zijn ingestroomd zijn niet meegenomen in de berekeningen van de herverdeeleeffecten en voorspellingen over de afbouw van de Wsw. Dit omdat vanaf invoering van de WWNV geen nieuwe personen kunnen toetreden tot de oude Wsw. Tabel B.3 toont hoe het zittend bestand op 31 december 2005 uitstroomt over de tijd en Tabel B.4 toont de reden van uitstroom.

Tabel B.3 Afbouw zittend bestand op 31 december 2005

| | Aantal personen |
|---|-----------------|
| Uitstroomjaar 2006 | 4.775 |
| Uitstroomjaar 2007 | 4.347 |
| Uitstroomjaar 2008 | 4.618 |
| Uitstroomjaar 2009 | 4.133 |
| Uitstroomjaar 2010 | 3.791 |
| Niet uitstroomd op 31/12/2010 | 74.672 |
| Personen die op 31/12/2005 in een Wsw-dienstbetrekking zitten | 96.336 |

Tabel B.4 Reden uitstroom uit zittend bestand van 31 december 2005

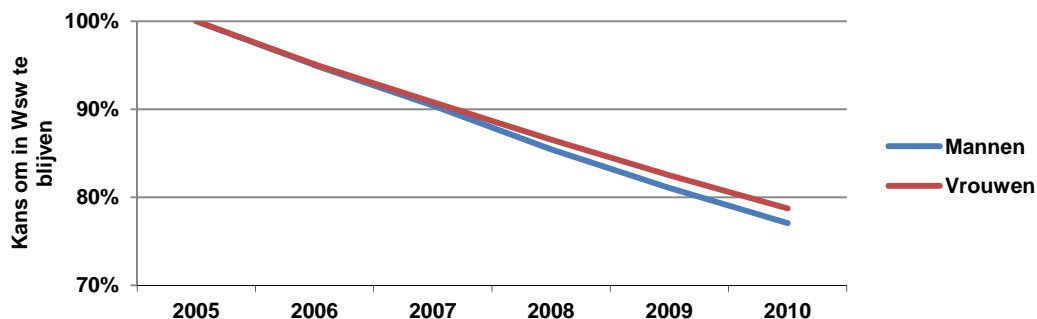
| Reden van uitstroom uit Wsw-dienstbetrekking | (Aantal personen = 21.664) |
|---|----------------------------|
| Onvoldoende medewerking bevorderen arbeidsbekwaamheid/ verkrijgen arbeid | 0,9% |
| Onvoldoende medewerking herindicatie | 0,2% |
| Betrokkene behoort niet langer tot de doelgroep | 2,5% |
| Ontslag op eigen verzoek (bijv. uitstroom naar regulier werk of verhuizing) | 12,7% |
| Overige redenen | 9,4% |
| Aflopen proeftijd | 0,2% |
| Aflopen overeenkomst voor bepaalde tijd | 5,1% |
| Overlijden, (vervroegd) pensioen, 2 jaar ziek | 62,6% |
| Onbekend | 0,1% |
| Reden uitstroom uit Wsw-dienstbetrekking is niet opgegeven | 6,4% |

Voor de afbouw van 2005-2010 geldt dat deze gebaseerd zijn op de leeftijdsamenstelling van het zittend bestand eind 2005. De afbouw eind 2010 is dan 20 procent. In 2010 is het bestand gemiddeld gezien ouder. De afbouw gedurende vijf jaar zal dan hoger zijn.

Om een idee te krijgen of de uitstroomkans verschillend is voor mannen en vrouwen, is nagegaan hoe het Wsw-bestand afbouwt naar geslacht (Figuur B.1). 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 begeleid werken kan uitstromen. Voor deze mogelijke verschillen moet gecorrigeerd worden, voordat geconcludeerd kan worden dat mannen sneller uitstromen.

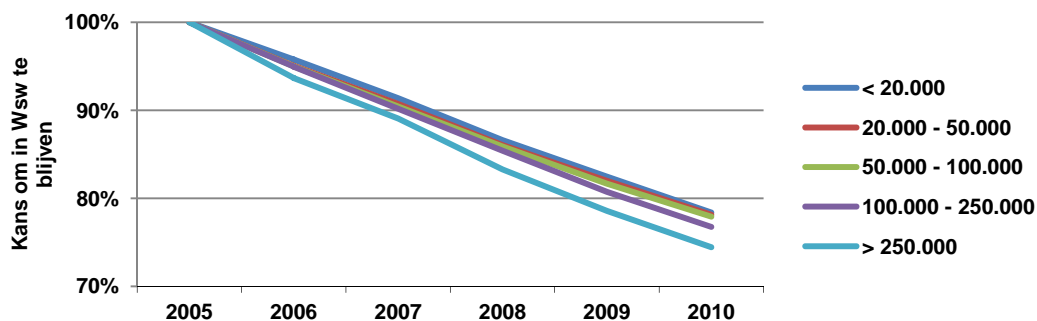
Figuur B.1 Mannen lijken sneller uit de Wsw te stromen dan vrouwen



Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

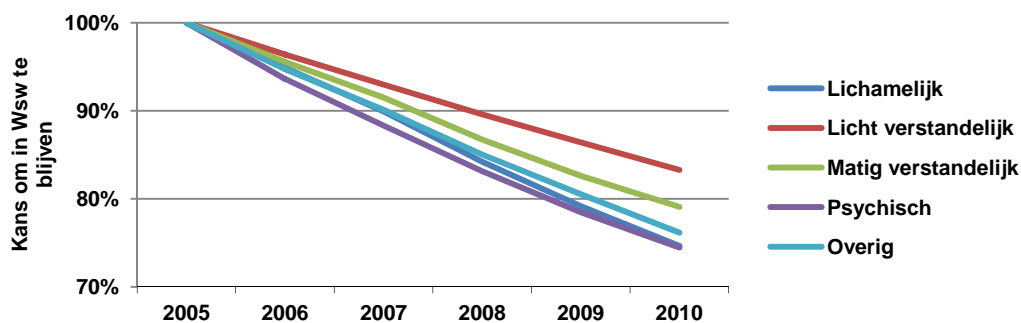
Figuur B.2 laat zien dat bij gemeenten met meer dan 250.000 inwoners personen sneller uit de Wsw stromen dan bij gemeenten met minder inwoners. Een uitsplitsing van de afbouw van het Wsw-bestand naar type handicap lijkt erop te wijzen dat personen met een licht verstandelijke handicap als belangrijkste handicap het minst snel uit de Wsw stromen dan personen met andersoortige handicaps (zie Figuur B.3). Ook bij deze figuren geldt dat andere factoren de afbouw kunnen beïnvloeden. Stel dat grotere gemeenten juist een Wsw-populatie hebben die minder ernstig arbeidsgehandicapt is dan de Wsw-populatie bij kleine gemeenten. In dat geval zou niet de gemeentegrootte, maar de mate van arbeidshandicap de uitstroom bepalen.

Figuur B.2 Uitstroom is bij grootste gemeenten sneller dan bij de kleinere gemeenten



Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

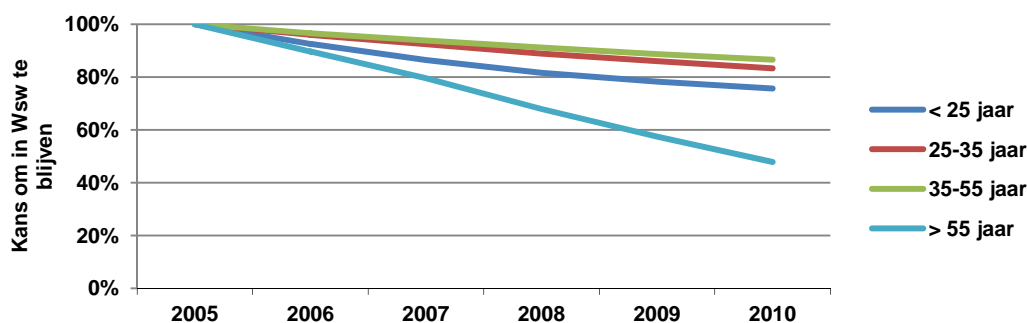
Figuur B.3 Licht verstandelijk gehandicapten stromen langzamer uit dan andere gehandicapten



Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

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.

Figuur B.4 Personen van 55 jaar en ouder stromen sneller uit dan jongeren



Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

Resultaten duurmodellen

Voor de duurmodellen is gebruik gemaakt van een piece-wise constant exponential model. Dit model is toegepast op het databestand met personen die op 31 december 2005 in een Wsw-dienstbetrekking zaten. Het model legt geen verdeling op voor de hazard, de hazard is flexibel over tijd, maar constant binnen vooraf vastgesteld intervallen. In deze analyse zijn de volgende intervallen gebruikt (0,20) [20,40) [40,50) [50,60) [60,61) [61,62) [62,63) [63,64) [64,∞), waarbij de intervallen verwijzen naar de leeftijd en niet naar de duur van de dienstbetrekking. Een Wsw-dienstbetrekking is dus, rekening houdend met de leeftijd bij instroom in het dienstverband, opgedeeld over deze kleinere intervallen. Daarnaast is de leeftijd tot uitstroom ook opgedeeld in of iemand korter of langer dan een jaar in een Wsw-dienstbetrekking zit. Voor iemand die dus op 42-jarige leeftijd in een Wsw-dienstbetrekking stroomt en halverwege zijn 62^e levensjaar weer uitstroomt, is de dienstbetrekking verdeeld over de volgende intervallen [40,43)[43,50)[50,60)[60,61)[61,62)[62,63).

Om de kans van uitstroom uit een Wsw-dienstbetrekking te voorspellen zijn twee duurmodellen opgezet: één duurmodel met en één duurmodel zonder gemeentelijke kenmerken. Met deze modellen is de leeftijd bij uitstroom uit de Wsw voorspeld aan de hand van een aantal kenmerken.²⁴

Het model zonder gemeentelijke kenmerken neemt de leeftijd bij instroom in een Wsw-dienstverband mee om de leeftijd bij uitstroom uit de Wsw te voorspellen. Door de leeftijd bij instroom mee te nemen wordt gecorrigeerd voor een eventueel selectie-effect. Mensen die op (veel) latere leeftijd instromen kunnen sterk verschillen van mensen die op jonge leeftijd instromen. De verwachting is dat de kans om uit te stromen op 60-jarige leeftijd bijvoorbeeld anders is voor mensen die op 25-jarige leeftijd zijn ingestroomd dan mensen die op 58-jarige leeftijd zijn ingestroomd. Ook wordt leeftijd gedurende het Wsw-dienstverband meegenomen om zodoende rekening te houden met de leeftijdsamenstelling van de Wsw-populatie.

Het model met gemeentelijke kenmerken neemt naast de leeftijd bij instroom in een Wsw-dienstverband en de leeftijdsamenstelling van personen gedurende hun Wsw-dienstverband grootteklasse van gemeenten, regio en regionaal klantenpotentieel mee. Naast deze gemeentekennmerken neemt het model ook geslacht, arbeidshandicap, type handicap en of een dienstbetrekking langer of korter dan 1 jaar duurt mee.

Onderstaande tabel bevat de schattingsresultaten.

Bij het landelijke model is te zien dat leeftijd inderdaad een sterk effect heeft op de uitstroom. Zo neemt de kans om uit te stromen vanaf 61-jarige leeftijd sterk toe en op 64-jarige leeftijd is deze het grootst. Dit is volgens verwachting. De leeftijd bij instroom heeft een klein positief effect op de uitstroomleeftijd. Voor twee mensen van dezelfde leeftijd geldt dus dat degene die op latere leeftijd is ingestroomd een grotere kans heeft om uit te stromen.

Als gecorrigeerd wordt voor handicap en gemeentekennmerken (het zogenaamde gemeentelijke model), blijkt dat mensen die een psychische handicap hebben sneller uitstromen dan personen die een andere handicap hebben. Personen met een licht verstandelijke handicap stromen het langzaamst uit van alle type handicaps.

De gemeentekennmerken spelen geen significante rol voor de uitstroomkans. Mensen die in grotere gemeenten wonen stromen dus even snel uit dan mensen die in kleinere gemeenten wonen. Mensen in West- en Zuid-Nederland stromen sneller uit dan Wsw'ers in Noord- en Oost-Nederland. Ook in het gemeentelijk model blijkt leeftijd echter de meest bepalende factor, met veel grotere hazard ratios.

De modellen overschatten de uitstroom (zie Figuur B.5).

²⁴ Normaalgesproken voorspelt een duurmodel de duur tot uitstroom uit de Wsw. De kans om uit een Wsw-dienstbetrekking te stromen blijkt echter niet zozeer af te hangen van hoelang iemand al in de Wsw zit, maar hangt voornamelijk af van de leeftijd van de persoon. Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat meer dan de helft van de uitstroom wordt veroorzaakt door overlijden, (vervroegde) pensionering of 2 jaar ziekte.

In werkelijkheid zit nog 78% van de personen die op 31 december 2005 in de Wsw zaten op 31 december 2010 nog in de Wsw. Zowel het duurmodel zonder als het duurmodel met gemeentelijke kenmerken voorspelt dat eind 2010 respectievelijk nog 67% en 66% in de Wsw zit. De Kaplan Meier, waarop de uiteindelijke resultaten uit dit rapport zijn berekend, sluit wel goed aan bij de geobserveerde uitstroom. Dat komt omdat deze niet-parametrisch is en volledig gebaseerd op de werkelijke uitstroom.

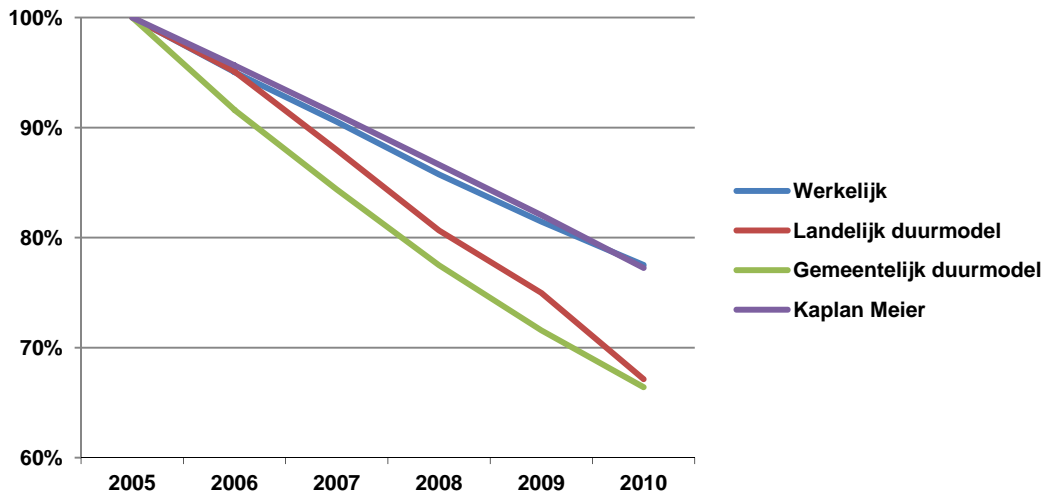
Tabel B.5 Verklaring van leeftijd bij uitstroom uit Wsw-dienstbetrekking

| Variabele | Model zonder gemeentelijke kenmerken | | Model met gemeentelijke kenmerken | |
|---|--------------------------------------|----------------|-----------------------------------|----------------|
| | Hazard Ratio | Standaard fout | Hazard ratio | Standaard fout |
| Leeftijd bij instroom in Wsw-dienstbetrekking | 1,01*** | 0,001 | 1,00*** | 0,001 |
| Man | | | 0,90*** | 0,015 |
| Arbeidshandicap: Licht (referentie) | | | - | - |
| Arbeidshandicap: Matig | | | 1,13*** | 0,040 |
| Arbeidshandicap: Ernstig | | | 1,39*** | 0,056 |
| Handicapttype: Lichamelijk (referentie) | | | - | - |
| Handicapttype: Licht verstandelijk | | | 0,84*** | 0,017 |
| Handicapttype: Matig verstandelijk | | | 0,99 | 0,038 |
| Handicapttype: Psychisch | | | 1,18*** | 0,023 |
| Handicapttype: Overige | | | 0,98 | 0,022 |
| Inwoneraantal gemeente: < 20.000 (referentie) | | | - | - |
| Inwoneraantal gemeente: 20.000 - 50.000 | | | 1,01 | 0,022 |
| Inwoneraantal gemeente: 50.000 - 100.000 | | | 1,01 | 0,031 |
| Inwoneraantal gemeente: 100.000 - 250.000 | | | 1,04 | 0,037 |
| Inwoneraantal gemeente: > 250.000 | | | 1,02 | 0,053 |
| Regio: Noord Nederland (referentie) | | | - | - |
| Regio: Oost Nederland | | | 1,00 | 0,023 |
| Regio: West Nederland | | | 1,13*** | 0,027 |
| Regio: Zuid Nederland | | | 1,08*** | 0,024 |
| Regionaal klantenpotentieel relatief | | | 0,92 | 0,186 |
| Gedurende Wsw-dienstbetrekking korter dan 1 jaar in dienst (referentie) | | | - | - |
| Gedurende Wsw-dienstbetrekking langer dan 1 jaar in dienst | | | 0,26*** | 0,014 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 20 & < 40 | 0,34*** | 0,040 | 0,66*** | 0,081 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 40 & < 50 | 0,22*** | 0,027 | 0,47*** | 0,058 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 50 & < 60 | 0,23*** | 0,028 | 0,50*** | 0,063 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 60 & < 61 | 0,46*** | 0,057 | 1,04 | 0,136 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 61 & < 62 | 1,95*** | 0,236 | 4,41*** | 0,561 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 62 & < 63 | 2,73*** | 0,331 | 6,22*** | 0,794 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 63 & < 64 | 1,46*** | 0,182 | 3,37*** | 0,444 |
| Leeftijd gedurende Wsw-dienstbetrekking >= 64 | 6,87*** | 0,834 | 15,94*** | 2,040 |
| Aantal waarnemingen | 162.280 | | 162.239 | |
| Log likelihood | 9.889,91 | | 9918,84 | |

*** significant op 1%-niveau, ** significant op 5%-niveau, * significant op 10%-niveau

De interpretatie van de hazard ratio in deze tabel is als volgt. Een hazard ratio groter dan 1 betekent een snellere uitstroom uit het bestand. Een hazard ratio kleiner dan 1 betekent een langzamere uitstroom. Bij het model met gemeentelijke kenmerken heeft de variabele man een hazard ratio kleiner dan 1. Dit betekent dat mannen langzamer uitstromen. Zo ook kan uit de tabel worden opgemaakt dat de kans om uit te stromen lager is wanneer iemand langer dan 1 jaar in een Wsw-dienstverband zit.

Figuur B.5 Model met gemeentelijke kenmerken onderschat de uitstroom uit Wsw



Bron: Berekening SEO Economisch Onderzoek

De berekende uitstroom in Figuur B.5 is lager dan de voorspelde uitstroom voor het zittend bestand vanaf eind 2010. Dit omdat de samenstelling van het bestand verandert: het zittend bestand is relatief ouder geworden en zal daarom sneller uitstromen.

Bijlage C Technische toelichting verdeel- sleutel nieuwe instroom Wsw

Aanmaken analysebestand

Om de objectieve verdeelsleutel te ontwikkelen zijn twee bestanden aangemaakt. Het eerste bestand betreft 2009 en is gebruikt om de relevante verdeelkenmerken en de herverdeeleffecten te bepalen. Het andere bestand betreft 2008 en is gebruikt om de stabiliteit van de coëfficiënten te toetsen.

Het databestand voor de objectieve verdeelsleutel is per jaar als volgt samengesteld. Allereerst is per gemeente het aantal geïndiceerden bepaald. Deze zijn afgeleid uit de verdeelmodellen die het ministerie van SZW voor de Wsw hanteert. Het gaat hier om het aantal geïndiceerden op 31/12 van de jaren 2009 en 2008. Deze zijn omgerekend naar het jaar waarvoor het budget wordt bepaald. Dus geïndiceerden in 2009 worden gebruikt voor de budgetverdeling in 2011. Daarom is de gemeentelijke indeling van 2011 gehanteerd. De kenmerken uit 2009 zijn geaggregeerd om zo voor de gemeentelijke indeling in 2011 tot een bestand te komen.

Per gemeente zijn hier vervolgens gemeentekenmerken uit StatLine voor dat jaar aangehangen, zoals het aantal inwoners, het aantal mannen, het huishoudinkomen, enzovoorts.

Omdat het aantal geïndiceerden in een gemeente sterk samenhangt met de gemeentegrootte wordt deze expliciet meegenomen in het model, uitgedrukt in het aantal inwoners. Deze twee kenmerken zijn scheef verdeeld over de gemeenten (een klein aantal gemeenten heeft hoge waarden op beide kenmerken). Om ervoor te zorgen dat zij hierdoor geen onterechte invloeden hebben op de geschatte coëfficiënten, maken we in het model gebruik van een transformatie (het natuurlijk logaritme) van de variabelen. Met deze transformatie zorgen we er ook voor dat het geschatte aantal geïndiceerden op basis van het model altijd positief zijn.

Een ander belangrijk aspect bij het verdeelmodel zijn hoge onderlinge correlaties tussen de verdeelkenmerken, ook wel multicollineariteit genoemd. Vooral bij een grote mate van multicollineariteit worden de schattingen van de coëfficiënten onnauwkeuriger en instabiel. Om dit te voorkomen maken we naast het aantal inwoners gebruik van verdeelkenmerken uitgedrukt in percentages ten opzichte van het aantal inwoners of huishoudens, zoals bijvoorbeeld het percentage mannen in een gemeente. De onderlinge samenhang tussen het aantal mannen en het aantal inwoners is groot omdat in een grote gemeente absoluut gezien nu eenmaal meer mannen wonen. We zijn echter geïnteresseerd in het effect op de benodigde Wsw-middelen als er relatief veel of weinig mannen in een gemeente wonen. Tabel C.1 bevat de gebruikte verdeelkenmerken met hun bijbehorende definities.

Tabel C.1 Definities verdeelkenmerken

| Variabele | Definitie |
|--|--|
| Aantal geïndiceerden* | Het totaal aantal geïndiceerden op 31/12 van een bepaald jaar (hierbij tellen mensen met een ernstige handicap voor 1,25 mee) |
| Aantal inwoners* | Het aantal inwoners in de gemeente op 1 januari van het betreffende jaar |
| %Wajongers | Het aantal lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan het eind van de verslagperiode per gemeente in het kader van de Wajong, gedeeld door het aantal inwoners |
| %WIA'ers | Het aantal lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan het eind van de verslagperiode per gemeente in het kader van de WIA, gedeeld door het aantal inwoners |
| %op speciaal onderwijs | Aantal leerlingen op speciaal onderwijs gedeeld door het totaal aantal leerlingen |
| % mannen | Het aantal mannen in de gemeente gedeeld door het totaal aantal inwoners |
| % mensen >=25 jaar en <45 jaar | Aantal mensen in de gemeente dat op 1 januari tussen de 25 en 45 jaar oud is, gedeeld door het totaal aantal inwoners |
| % mensen >=45 jaar en <65 jaar | Aantal mensen in de gemeente dat op 1 januari tussen de 45 en 65 jaar oud is, gedeeld door het totaal aantal inwoners |
| %eenpersoonshuishoudens | Het aantal eenpersoonshuishoudens op 1 januari gedeeld door het totaal aantal particuliere huishoudens |
| % autochtonen | Personen van wie de beide ouders in Nederland zijn geboren gedeeld door het totaal aantal inwoners |
| Regionaal klantenpotentieel (relatief) | Verhouding tussen het aantal potentiële regionale klanten en het aantal inwoners op 1 januari. Het aantal potentiële klanten is gedefinieerd als het aantal klanten dat die gemeente aantrekt uit de omgeving binnen een straal van zestig kilometer. Verondersteld wordt dat de lokale aantrekkingskracht van een gemeente toeneemt met het aantal inwoners en afneemt met de afstand van klanten tot de gemeente. Dit cijfer geeft de regionale functie van een gemeente weer. |
| % lage inkomens** | Het aantal huishoudens in het 2e, 3e en 4e inkomensdecil gedeeld door het totaal aantal huishoudens. |
| Aantal instellingen* | Hieronder wordt verstaan: het aantal plaatsen dat in het gebouw aanwezig is voor permanente huisvesting en huishoudelijke verzorging van personen. Een bijzonder woongebouw is een gebouwencomplex of (een deel van) een gebouw, dat volgens de bouw of verbouw blijvend is bestemd voor permanente bewoning door een institutioneel huishouden. Het gaat hierbij om instellingen, zoals verpleeg- en verzorgingstehuizen, instellingen voor gehandicaptenzorg, enzovoorts. |

* Voor deze variabelen is een logtransformatie gebruikt.** Voor dit kenmerk zijn vanwege de beschikbaarheid de gegevens uit jaar t-1 genomen.

Schattingresultaten

Deze analyse schat zes modellen, waarin een verschillend aantal verdeelkenmerken is opgenomen. Tabel C.2 bevat de resultaten met naast de coëfficiënten ook de bijbehorende standaardfouten (tussen haakjes).

Tabel C.2 Verklaring van het aantal geïndiceerden 2009 (standaardfouten tussen haakjes)

| verdeelkenmerk | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 | Optie 5 | Optie 6 |
|--|---------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Constate | -7,19*** (0,391) | -6,70*** (0,358) | -18,81*** (2,229) | -15,03*** (1,809) | -12,80*** (1,758) | -13,45*** (1,710) |
| Aantal inwoners ^a | 1,20*** (0,038) | 1,02*** (0,037) | 1,00*** (0,057) | 1,12 (0,047) | 0,82*** (0,064) | 0,90*** (0,066) |
| %op speciaal onderwijs | | 0,73 (0,592) | | | | 0,69 (0,484) |
| %Wajongers | | 49,56*** (5,408) | | | | 11,81** (4,988) |
| %WIA'ers | | 167,39*** (19,300) | | | | 84,53*** (19,074) |
| % mannen | | | 18,51*** (4,107) | 10,92*** (3,336) | 9,97*** (3,171) | 11,16*** (3,096) |
| % mensen >=25 jaar en <45 jaar | | | -1,06 (1,889) | -2,22 (1,524) | -0,04 (1,509) | -1,64 (1,499) |
| % mensen >=45 jaar en <65 jaar | | | 9,74*** (1,646) | 4,06*** (1,379) | 3,98*** (1,311) | 1,40 (1,377) |
| %eenpersoonshuishoudens | | | -0,20 (0,695) | -3,61*** (0,602) | -3,79*** (0,587) | -3,04*** (0,594) |
| % autochtonen | | | 1,66*** (0,583) | 0,88* (0,472) | 0,72 (0,457) | 1,12** (0,468) |
| Regionaal klantenpotentieel (relatief) | | | 1,05*** (0,104) | 0,51*** (0,091) | 0,55*** (0,088) | 0,39*** (0,093) |
| % lage inkomens | | | | 9,67*** (0,647) | 9,24*** (0,632) | 8,20*** (0,655) |
| Capaciteit bijzondere woongebouwen | | | | | 0,17*** (0,033) | 0,11*** (0,037) |
| Aantal waarnemingen | 416 | 416 | 416 | 415 | 411 | 411 |
| R-kwadraat | 70% | 81% | 80% | 87% | 87% | 88% |

*** significant op 1%-niveau, ** significant op 5%-niveau, significant op 10%-niveau

Tabel C.3 Gemeentekennmerken 2008

| Kenmerk | Gemiddelde | minimum | maximum |
|--|------------|---------|---------|
| Aantal geïndiceerden | 278 | 0 | 4.214 |
| Aantal inwoners | 37.200 | 951 | 747.093 |
| %op speciaal onderwijs ^a | 4% | 0% | 24% |
| %Wajongers | 1% | 0% | 4% |
| %WIA'ers | 0% | 0% | 1% |
| % mannen | 50% | 47% | 53% |
| % mensen >=25 jaar en <45 jaar | 26% | 17% | 38% |
| % mensen >=45 jaar en <65 jaar | 29% | 17% | 37% |
| %eenpersoonshuishoudens | 29% | 18% | 60% |
| % autochtonen | 88% | 51% | 98% |
| Regionaal klantenpotentieel (relatief) | 49% | 1% | 250% |
| % lage inkomens | 28% | 17% | 42% |
| Capaciteit bijzondere woongebouwen | 791 | 0 | 14.270 |

Gegevens over 2008, alleen het % lage inkomens komt uit 2007 vanwege de beschikbaarheid. ^a Dit percentage is uitgedrukt in het totaal aantal leerlingen. De andere percentages zijn in termen van aantal inwoners of huishoudens.

Bron: berekening SEO Economisch Onderzoek obv StatLine en gegevens SZW over aantal geïndiceerden

Tabel C.3 bevat de gemiddelden, minima en maxima van de verdeelkenmerken in 2008. Op basis van deze gegevens zijn de voor 2009 geschatte modellen nogmaals geschat om de stabiliteit van de coëfficiënten te toetsen. Tabel C.4 bevat de schattingsresultaten.

Tabel C.4 Verklaring van het aantal geïndiceerden 2008 (standaardfouten tussen haakjes)

| verdeelkenmerk | Optie 1 | Optie 2 | Optie 3 | Optie 4 | Optie 5 | Optie 6 |
|--|---------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Constate | -7,05*** (0,385) | -6,55*** (0,362) | -17,16*** (2,245) | -13,55*** (1,818) | -12,49*** (1,818) | -12,90*** (1,759) |
| Aantal inwoners ^a | 1,19*** (0,038) | 1,018*** (0,038) | 0,97*** (0,057) | 1,10 (0,047) | 0,85*** (0,064) | 0,94*** (0,066) |
| %op speciaal onderwijs | | 0,97 (0,611) | | | | 0,99 (0,504) |
| %Wajongers | | 53,21*** (5,596) | | | | 14,44** (5,178) |
| %WIA'ers | | 196,73*** (25,564) | | | | 84,82*** (24,350) |
| % mannen | | | 15,87*** (4,145) | 8,01*** (3,368) | 8,89*** (3,282) | 9,34*** (3,201) |
| % mensen >=25 jaar en <45 jaar | | | -0,83 (1,905) | -1,34 (1,531) | -0,38 (1,555) | -0,98 (1,543) |
| % mensen >=45 jaar en <65 jaar | | | 9,83*** (1,656) | 4,48*** (1,375) | 4,46*** (1,311) | 2,37* (1,387) |
| %eenpersoonshuishoudens | | | -0,52 (0,688) | -4,08*** (0,599) | -4,08*** (0,603) | -3,50*** (0,609) |
| % autochtonen | | | 1,66*** (0,589) | 0,71* (0,477) | 0,71 (0,477) | 0,89* (0,487) |
| Regionaal klantenpotentieel (relatief) | | | 1,12*** (0,103) | 0,55*** (0,091) | 0,57*** (0,090) | 0,41*** (0,094) |
| % lage inkomens | | | | 9,88*** (0,640) | 9,38*** (0,633) | 8,54*** (0,653) |
| Capaciteit bijzondere woongebouwen | | | | | 0,15*** (0,032) | 0,09** (0,036) |
| Aantal waarnemingen | 440 | 438 | 440 | 440 | 432 | 430 |
| R-kwadraat | 69% | 79% | 79% | 86% | 86% | 87% |

*** significant op 1%-niveau, ** significant op 5%-niveau, significant op 10%-niveau

Bijlage D Technische toelichting herverdeeleeffecten veranderde doelgroep

Bepalen omvang veranderde doelgroepen

1. Afschaffing bijstand inwonenden en invoering huishoudinkomentoets

Het aantal bijstandsonvangers neemt af door invoering van de huishoudinkomenstoets voor inwonenden. Om in te schatten wat de omvang is van de afname is gebruik gemaakt van CBS-StatLine data over het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering uitgesplitst naar de huisvestingssituatie van de bijstandsaanvrager. Onder huisvesting verstaat het CBS de hoedanigheid waarin de bijstandsaanvrager de woning bewoond. Het CBS telt personen als inwonend wanneer deze niet of nauwelijks bijdragen aan de kosten van een woning.

Uit StatLine blijkt dat er in 2008 ruim 21 duizend inwonenden met een bijstandsuitkering waren. Deze krijgen allen te maken met de nieuwe maatregel. In de berekening van het aantal mensen dat de uitkering verliest, is uitgegaan van de verwachting in het wetsvoorstel dat de maatregel circa 18.000 huishoudens betreft en dat het aantal uitkeringen met 8.000 zal dalen (TK 32815, nr 3). Er is verondersteld dat 44 procent (8/18) van de 21 duizend inwonenden in 2008 de bijstandsuitkering verliest. Dit percentage is gelijk genomen voor alle gemeenten en resulteert in een schatting per gemeente van het aantal huishoudens dat in de nieuwe situatie een bijstandsuitkering ontvangt c.q. verliest.

Het betreft hier huishoudens. Deze moeten nog omgerekend worden naar personen. Het verdeelmodel rekent immers met aantal personen dat een bijstandsuitkering heeft gehad. De berekening veronderstelt hetzelfde percentage voor personen als huishoudens. Dus als in een bepaalde gemeente 95 procent van de huishoudens de uitkering behoudt, gaat de analyse ervan uit dat ook 95 procent van de personen met een uitkering deze behoudt.

2. Overheveling jonggehandicapten met arbeidspotentieel

Het aantal bijstandsonvangers neemt toe door overheveling van een deel van de Wajongpopulatie. Het kabinet heeft het aantal jonggehandicapten dat jaarlijks in de bijstand terechtkomt onder de WWNV geraamd. Jaarlijks verwacht ze een toestroom van ongeveer 16.000 Wajongers bij onveranderd beleid. Hiervan zullen door invoering van de WWNV 6.000 personen instromen in de Wet Wajong. De overige 10.000 komen onder de werking van de WWNV te vallen. Het kabinet raamt dat van deze 10.000 ongeveer 5.000 voor inkomensondersteuning in aanmerking komen (bron: Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen). Deze raming is in combinatie met de verdeling van het aantal Wajongers over gemeenten gebruikt voor de berekening van de herverdeeleeffecten op zowel de korte, middellange als lange termijn.

Korte termijn

De korte termijn kijkt naar de herverdeeffecten na 1 jaar wanneer volgens de raming een instroom van 5.000 arbeidsgehandicapte jongeren in de WWNV is gerealiseerd. Om herverdeeffecten te berekenen zijn deze 5.000 individuen evenredig met de Wajongpopulatie in peiljaar 2008 verdeeld over de gemeenten. Als in een bepaalde gemeente bijvoorbeeld 1 procent van de totale Wajongpopulatie woont, gaan we ervan uit dat ook 1 procent van de nieuwe instroom in deze gemeente terechtkomt.

Middellange termijn

De middellange termijn kijkt naar de herverdeeffecten die optreden 5 jaar na invoering van de WWNV. Uitgaande van de raming wordt jaarlijks een instroom van 5.000 arbeidsgehandicapte jongeren in de WWNV gerealiseerd. Daarnaast zullen gedurende deze 5 jaren ook arbeidsgehandicapte jongeren weer uit de WWNV stromen. Uitgaande van CBS StatLine-gegevens over de periode 2007-2009 volgt dat jaarlijks gemiddeld 2,3% van de Wajongers zijn uitkering beëindigt (zie Tabel).

Tabel D.1 Jaarlijkse uitstroom uit Wajong is laag

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------|---------|---------|----------|
| Aantal beëindigde Wajong-uitkeringen | 4.140 | 3.990 | 3.960* |
| Aantal Wajong-uitkeringen | 166.550 | 178.170 | 191.700* |
| Uitstroompercentage uit de Wajong | 2,5% | 2,2% | 2,1% |

Bron: CBS Statline en berekening SEO Economisch Onderzoek. * Gegevens zijn voorlopig.

De uitstroomgegevens van het CBS betreffen gegevens over de oude Wajong waarin zowel arbeidsgehandicapte jongeren met als zonder arbeidspotentieel zijn opgenomen. Arbeidsgehandicapte jongeren die na invoering van de WWNV terechtkomen in de bijstand, hebben allen arbeidspotentieel. Mogelijk wijkt hierdoor het werkelijke uitstroompercentage enigszins af van de hier gehanteerde 2,3%. Uit Tabel D.2 volgt dat na 5 jaar bijna 24.000 arbeidsgehandicapte jongeren een bijstandsuitkering hebben. Voor berekening van de herverdeeffecten zijn deze 24.000 individuen evenredig met de Wajong-populatie in peiljaar 2008 verdeeld over de gemeenten.

Tabel D.2 Aantal arbeidsgehandicapte jongeren in de WWNV na 5 jaar is bijna 24.000

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|
| Aantal arbeidsgehandicapte jongeren in wwnv (start jaar t) | 0 | 5.000 | 9.887 | 14.663 | 19.331 |
| Instroom in wwnv | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 5.000 |
| Uitstroom uit wwnv | 0 | 113 | 224 | 332 | 438 |
| Aantal arbeidsgehandicapte jongeren in wwnv (eind jaar t) | 5.000 | 9.887 | 14.663 | 19.331 | 23.894 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Lange termijn

Het aantal jonggehandicapten met arbeidspotentieel dat voldoet aan de huishoudtoets en dus terechtkomt in de bijstand is berekend door het aantal Wajongers per gemeente in peiljaar 2008 te vermenigvuldigen met een ratio. Op basis van de raming van het kabinet is voor de lange termijn verondersteld dat per gemeente 62,5% (=10.000/16.000) van de Wajongers arbeidspotentieel

heeft en dat hiervan de helft (=5.000/10.000) in aanmerking komt voor inkomensondersteuning. De aanname is wederom dat het percentage jonggehandicapten met arbeidspotentieel dat de huishoudtoets doorstaat voor alle gemeenten gelijk is. Deze inschatting betreft de structurele situatie, dus wat er gebeurt als alle huidige Wajongers over een periode van 10 jaar overgaan naar de WWNV.

Omvang herverdeeleffecten lange termijn

Op de lange termijn krijgen 365 van de 418 gemeenten een groter deel van het re-integratiebudget wanneer jonggehandicapten met arbeidspotentieel worden toegevoegd aan de doelgroep (zie Tabel D.3). Invoering van de huishoudtoets bij de huidige doelgroep leidt er op de lange termijn toe dat de meerderheid van gemeenten (311 van de 418) een kleiner deel van het re-integratiebudget ontvangt. Laatstgenoemde doelgroepverandering leidt tot minder extreme verschuivingen in het budgetaandeel dan het geval was bij toevoeging van een deel van de huidige Wajong-populatie. De verschuivingen in het budgetaandeel liggen tussen -16% en +5%.

Zoals eerder al bleek krijgt het grootste deel van de gemeenten op de lange termijn een hoger budgetaandeel als gevolg van invoering van de WWNV. Uit Tabel D.3 blijkt dat dit positieve effect wordt veroorzaakt door overheveling van de Wajong. Het effect op het budgetaandeel door toevoeging van een deel van de jonggehandicapten met arbeidspotentieel is sterker dan het effect op het budgetaandeel door de vermindering van de huidige WWB populatie als gevolg van de huishoudtoets.

Tabel D.3 Overheveling wajong overheerst effecten van invoering huishoudtoets

| | Budgetaandeel bij overheveling wajong | Budgetaandeel bij huishoudtoets voor inwonenden | Budgetaandeel bij overheveling wajong en huishoudtoets voor inwonenden |
|---|---------------------------------------|---|--|
| Aantal gemeenten met hoger budgetaandeel | 365 | 107 | 357 |
| Aantal gemeenten met lager budgetaandeel | 53 | 311 | 61 |
| Gemiddelde absolute afwijking budgetaandeel | 31% | 3% | 30% |
| Meest negatieve verschuiving in budgetaandeel | -12% | -16% | -14% |
| Meest positieve verschuiving in budgetaandeel | 323% | 5% | 332% |

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Zoals Tabel D.4 laat zien verschilt de mate waarin het budgetaandeel verandert sterk per individuele gemeente. Grote positieve herverdeeleffecten zijn zichtbaar wanneer jonggehandicapten met arbeidspotentieel die voor inkomensondersteuning in aanmerking komen worden toegevoegd. Voor 19 gemeenten stijgt hierdoor het budgetaandeel met meer dan 100%. De invoering van de huishoudtoets voor inwonenden bij de huidige doelgroep leidt tot minder grote herverdeeleffecten. Het effect dat toevoeging van arbeidsgehandicapte jongeren heeft, overheerst sterk de effecten van de huishoudtoets op de huidige doelgroep (zie laatste kolom Tabel D.4).

Tabel D.4 Aantal gemeenten zien budgetaandeel minstens verdubbelen door WWNV

| Verandering budgetaandeel | Bij overheveling wajong | Bij huishoudtoets voor inwonenden | Bij overheveling wajong en huishoudtoets voor inwonenden |
|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--|
| Meer dan 50% minder | 0 | 0 | 0 |
| Tussen 25% en 50% minder | 0 | 0 | 0 |
| Tussen 10% en 25% minder | 4 | 11 | 1 |
| Tussen 10% en 5% minder | 22 | 82 | 24 |
| Tussen 5% minder en 5% meer | 68 | 325 | 71 |
| Tussen 5% en 10% meer | 29 | 0 | 30 |
| Tussen 10% en 25% meer | 102 | 0 | 116 |
| Tussen 25% en 50% meer | 120 | 0 | 106 |
| Tussen 50% en 100% meer | 54 | 0 | 53 |
| Meer dan 100% meer | 19 | 0 | 17 |
| Totaal | 418 | 418 | 418 |

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel

Tabel D.5 laat zien dat de totale verandering van de huidige doelgroep leidt tot een verschuiving van budgetaandeel van grote individuele gemeenten naar kleine individuele gemeenten. De mediaan van het budgetaandeel stijgt het sterkst voor kleine gemeenten.

Tabel D.5 Verschuiving budgetaandeel van grote naar kleine individuele gemeenten door WWNV

| Inwoneraantal | Huidige mediaan budgetaandeel | Verschuiving mediaan bij overheveling wajong | Verschuiving mediaan bij huishoudtoets voor inwonenden | Verschuiving mediaan bij overheveling wajong en huishoudtoets voor inwonenden |
|-------------------|-------------------------------|--|--|---|
| < 20.000 | 0,02% | 59% | -2% | 59% |
| 20.000 - 50.000 | 0,06% | 35% | -4% | 32% |
| 50.000 - 100.000 | 0,38% | 3% | 0% | 3% |
| 100.000 - 250.000 | 0,91% | -2% | 2% | -2% |
| > 250.000 | 9,00% | -11% | 3% | -10% |
| Totaal | 0,05% | 38% | -4% | 36% |

Bron: Bewerking SEO Economisch Onderzoek op huidige verdeelmodel



seo economisch onderzoek

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