

Varianten voor een verdeelmodel voor het werkdeel van de WWB

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ellen Verveen
Zosja Berdowski
Mechelien van der Aalst

B2951

Leiden, 17 maart 2005





Voorwoord

Op 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Onder de WWB ontvangen gemeenten twee budgetten: het bijstandsbudget (het 'inkomensdeel' of I-deel) waaruit bijstandsuitkeringen moeten worden gefinancierd en het reïntegratiebudget (het 'werkdeel' of W-deel) voor de kosten van reïntegratietrajecten. Beide budgetten worden elk aan de hand van een eigen verdeelmodel over gemeenten verdeeld. Momenteel geldt voor beiden een overgangssituatie, waarin de middelen (deels) op basis van historische kostenaandelen van gemeenten worden verdeeld. De bedoeling is voor beide budgetten binnen een aantal jaar te komen tot een structureel verdeelmodel dat zoveel mogelijk gebaseerd is op objectieve maatstaven.

In opdracht van het Ministerie van SZW hebben Research voor Beleid en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven een verkenning uitgevoerd op mogelijke varianten van verdeelmodellen voor het W-deel. Dit rapport beschrijft de varianten en beoordeelt ze op een aantal relevante criteria.

Voor het onderzoek zijn veel analyses uitgevoerd bij het Centrum voor Beleidsstatistiek van het CBS. Wij willen de medewerkers aldaar hartelijk danken voor de geboden faciliteiten en ondersteuning. Bovendien kon voor het onderzoek een beroep worden gedaan op de welwillende medewerking van gemeenten en een aantal experts op het gebied van verdeelmodellen en gemeentefinanciën. Beide groepen willen we hartelijk danken voor de medewerking.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit:

Paul van Kalmthout (SZW)

Ilse Claessens (SZW)

Arjen Verkaik (SZW)

Ine Lansu (SZW)

Thelma Dorsman (SZW)

Johan Helderma (SZW)

Gerrit van Romunde (VNG)

Martin Heekelaar (Divosa)

Rob Bakker (Den Haag)

Dick van Maanen (Zevenaar)

Rien Sanders (Alkmaar)

Henk van Oosten (Almere)

De begeleidingscommissie heeft in alle fasen van het onderzoek inhoudelijk meegedacht over de relevante uitgangspunten, de te ontwikkelen varianten en de beoordeling ervan. Ook zij verdienen een woord van dank voor de constructieve bijdragen en de bereidheid in zeer korte tijd op stukken te reageren. De onderzoekers hebben de bijdragen van de begeleidingscommissie als zeer zinvol ervaren. Dit eindrapport is overigens volledig voor de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Het onderzoek is uitgevoerd door Ellen Verveen (Research voor Beleid), Zosja Berdowski (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven) en ondergetekende (Research voor Beleid).

Mechelien van der Aalst

Projectleider Arbeidsmarkt en Sociale zekerheid

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	7
1 Inleiding	17
1.1 Context en opdracht	17
1.2 Criteria	19
1.3 Aanpak op hoofdlijnen	20
2 Mogelijke varianten voor een verdeelsystematiek	23
2.1 Ontwikkeling van de varianten	25
2.2 De vier varianten	27
2.2.1 Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	27
2.2.2 Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	28
2.2.3 Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie	30
2.2.4 Variant 4: alle doelgroepen en de arbeidsmarkt	33
3 Beoordeling van de varianten	35
3.1 Verdeling naar behoefte van gemeenten	35
3.2 Aansluiting bij de doelstelling van de WWB	36
3.3 Gevoeligheid voor oneigenlijk handelen	38
3.4 Transparantie en eenvoud	41
3.5 Administratieve lasten	43
3.6 Robuustheid en bestendigheid	44
3.7 Voorspelbaarheid van de uitkomst	47
3.8 Herverdeeeffecten	49
3.9 Draagvlak bij gemeenten	52
3.10 Samenvatting	53
4 Andere aspecten	59
4.1 Actualiteit gegevens	59
4.2 Uitzonderingssituaties	59
4.3 Overgangsregeling	60
4.4 Onderhoud	61
Literatuur	63
Bijlage 1 Deelnemers discussiebijeenkomst en expertmeeting	65
Bijlage 2 Methodologische onderbouwing	67

Samenvatting en conclusie

Aanleiding voor het onderzoek

Onder de nieuwe Wet werk en bijstand ontvangen gemeenten sinds januari 2004 twee budgetten: het bijstandsbudget (het 'inkomensdeel' of I-deel) waaruit bijstandsuitkeringen moeten worden gefinancierd en het reïntegratiebudget (het 'werkdeel' of W-deel) voor de kosten van reïntegratietrajecten. Het bijstandsbudget en het reïntegratiebudget worden elk aan de hand van een eigen verdeelmodel over gemeenten verdeeld. Momenteel geldt voor beiden een overgangssituatie, waarin de middelen (deels) op basis van historische kostenaandelen van gemeenten worden verdeeld. De bedoeling is voor beide budgetten binnen een aantal jaar te komen tot een structureel verdeelmodel dat zoveel mogelijk gebaseerd is op objectieve maatstaven.

In de Memorie van Toelichting op de Wet werk en bijstand wordt voor de verdeling van het W-deel voorgesteld zoveel mogelijk rekening te houden met het aantal personen per gemeente dat in aanmerking komt voor ondersteuning bij het vinden van arbeid. Vertrekpunt daarbij is dat aan gemeenten die een zwaardere reïntegratietask hebben relatief meer middelen worden toegerekend. Daarbij werd een model voorgesteld waarbij het budget wordt verdeeld aan de hand van het aantal bijstandsgerechtigden per gemeente gewogen naar uitkeringsduur. Het voorgestelde model is begin 2004 getoetst aan de hand van een onderzoek naar de sterke en zwakke punten van de voorgestelde verdeelsystematiek. De onderzoekers concludeerden dat het principe 'verdeling op basis van aantal uitkeringsgerechtigden gewogen naar uitkeringsduur' geschikt kan zijn voor een evenwichtige verdeling van het macrobudget over gemeenten¹.

Ofschoon het voorgestelde verdeelmodel leidt tot een meer evenredige verdeling van middelen over gemeenten dan in de huidige situatie, wordt door verschillende partijen gewezen op het feit dat de voorgestelde verdeelsystematiek mogelijk onvoldoende recht doet aan de daadwerkelijke behoefte aan reïntegratiemiddelen. Het W-deel is bedoeld voor instrumenten voor bijstandsgerechtigden, maar ook voor instrumenten voor niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en mensen met een Algemene Nabestaandenuitkering (ANW-ers). Bovendien kan het worden ingezet voor inspanningen om mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats naar regulier werk toe te leiden. Bij het ontwerp van het oorspronkelijke model was het uitgangspunt dat deze groepen niet expliciet in het verdeelmodel tot uiting hoefden te komen vanuit de veronderstelling dat de omvang van de bijstandspopulatie een goede indicator is voor de totale omvang van de gemeentelijke doelgroep. Daarbij werd het onwenselijk gevonden om gemeenten via de verdeling van het W-deel te stimuleren om gesubsidieerde arbeidsplaatsen te creëren of in stand te houden; hetgeen het geval zou zijn als deze groep direct zou meewegen in de verdeling van het W-deel. Met name vanuit VNG werd het toch rechtvaardiger gevonden om alle doelgroepen direct mee te laten wegen bij de verdeling van het W-deel.

Om de keuze voor een definitieve verdeelsystematiek zo zorgvuldig mogelijk te maken hebben het Ministerie van SZW en de VNG in het bestuurlijk overleg afgesproken om de stap naar een nieuw verdeelmodel nog een jaar uit te stellen. In de tussentijd zou de nieuwe verdeelsystematiek eerst verder ontwikkeld worden, met speciale aandacht voor de hierboven genoemde belemmeringen. In het kader hiervan hebben Research voor Beleid en het Instituut voor Onderzoek van

¹ I. Groot, L. Janssens, C. Zijdeveld. *Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB* (SEO, april 2004).

Overheidsuitgaven onderzoek gedaan naar een verdeelsystematiek die het best voldoet aan de relevante criteria. Het onderzoek is uitgemond in een viertal varianten die in dit rapport worden beschreven en beoordeeld.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van kwantitatieve analyses en kwalitatieve input vanuit de belangrijkste stakeholders: het Ministerie van SZW en (vertegenwoordigers van) gemeenten. In de eerste fase zijn de inzichten en vooronderstellingen van deze stakeholders ten aanzien van de inhoud van de verdeelsystematiek in kaart gebracht. Tevens is een analyse gemaakt van de zich ontwikkelende WWB-markt om te kunnen beoordelen in hoeverre de varianten hierop bestendig zijn.

Vier varianten met een eigen operationalisering van de behoefte.....

In de tweede fase zijn vier varianten voor een verdeelmodel geformuleerd. Elk verdeelmodel verdeelt de middelen naar rato van de behoefte. Voor iedere variant is de behoefte aan reïntegratiemiddelen op een andere manier geoperationaliseerd. Zo is er een variant ontwikkeld waarin de behoefte uitsluitend op basis van externe (door gemeenten niet te beïnvloeden) verdeelkenmerken is geoperationaliseerd. Deze variant is volledig vanuit de beschikbare databestanden tot stand gekomen. Daarnaast zijn enkele varianten van verdeelmodellen ontwikkeld waarbij de behoefte meer beredeneerd is vanuit inzichten in de beleidspraktijk. Deze varianten zijn opgesteld aan de hand van de inzichten die zijn opgedaan in de eerste fase van het onderzoek.

.....maar met een gemeenschappelijk ijkpunt: de genormeerde behoefte

Daarnaast was een gemeenschappelijk ijkpunt noodzakelijk. In drie van de vier varianten moest namelijk op zoek worden gegaan naar factoren die – gegeven de uitgangspunten of geoperationaliseerde behoefte - het best als verdeelkenmerk zouden kunnen dienen. De factoren die het ijkpunt het beste voorspellen zijn geschikt als verdeelkenmerk. Bovendien moesten weegfactoren worden berekend om te bepalen hoe zwaar deze factoren mee moeten wegen.

Een gemeenschappelijk ijkpunt maakt het bovendien mogelijk de varianten onderling te vergelijken. Dit ijkpunt noemen we de genormeerde behoefte aan reïntegratiemiddelen. Deze genormeerde behoefte is vastgesteld aan de hand van de in 2002 en 2003 gerealiseerde inspanningen op het gebied van reïntegratie door te kijken naar de kenmerken van personen waarop de instrumenten worden ingezet (bijstandsgerechtigden, nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid). Vervolgens is geschat wat de behoefte is aan zeven groepen reïntegratie-instrumenten: advisering, oriënteren, bemiddeling, scholing, sociale activering, gesubsidieerde arbeid en overige instrumenten¹ door te kijken naar de kenmerken van de doelgroep bijstandsgerechtigden per gemeente².

¹ De relevante kenmerken van de doelgroep zijn ontleend aan de Wiv-statistiek, de ID-monitor en de Monitor Scholing en Activering. De laatste monitor voorziet slechts in gegevens over de 86 grootste gemeenten.

² De kenmerken van nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid waarvoor een instrument is ingezet zijn dus wel meegenomen, bij de schatting van de gemeentelijke behoefte zijn deze kenmerken toegepast op de kenmerken van de bijstandspopulatie. Dit is gebeurd vanuit de veronderstelling dat de omvang van de bijstandspopulatie de best mogelijke indicator is voor de totale doelgroep in de toekomst; bekend is immers dat gemeenten hard werken aan het afbouwen van de gesubsidieerde arbeid. Door de gekozen definitie van de bijstandspopulatie (iedereen die op enig moment in het peiljaar een bijstandsuitkering ontvangt), bevat deze ook een flinke groep mensen op gesubsidieerde arbeid en nuggers. Er zijn immers groepen die eerst nigger zijn en daarna in de bijstand terecht komen, en groepen die eerst in de bijstand zitten en doorstromen naar gesubsidieerde arbeid. Overigens is ook gekeken naar een genormeerde behoefte waarin de kenmerken van ontvangers van reïntegratieinstrumenten wel zijn toegepast op de kenmerken van de totale doelgroep. Hieruit kwamen grotendeels vergelijkbare modellen naar voren.

Met behulp van een aantal doelgroepkenmerken zijn alle instrumenten uit 2002 en 2003 opnieuw over de gemeenten verdeeld. Dit resulteerde in de genormeerde behoefte. De aldus genormeerde behoefte van gemeenten wordt uitgedrukt in aantallen personen voor wie een instrument is ingezet¹.

In de derde fase van het onderzoek zijn de vier varianten beoordeeld aan de hand van de criteria waaraan een goed verdeelmodel zou moeten voldoen. De toetsing van de varianten heeft plaatsgevonden met behulp van data-analyses, simulaties op de data, een expertmeeting en een tweetal sessies met de begeleidingscommissie.

De varianten

Het centrale uitgangspunt bij de ontwikkeling van het verdeelmodel is dat de middelen over gemeenten worden verdeeld al naar gelang de behoefte: gemeenten met een zwaardere reïntegratietaken krijgen ook meer middelen toebedeeld. Daarbij is de behoefte van gemeenten niet zonder meer objectief vast te stellen, maar deze moet op de één of andere manier worden benaderd. Dit bepaalt het verschil tussen de ontwikkelde varianten. Voor de variant met uitsluitend externe verdeelkenmerken (variant 1) wordt de behoefte op de best mogelijke manier benaderd vanuit de beschikbare databestanden. Voor de beleidsmatige varianten (variant 2 t/m 4) wordt de behoefte meer beredeneerd vanuit inzichten in de beleidspraktijk.

Alle varianten voorzien in een verdeelsleutel voor het macrobudget. Het verdeelmodel staat los van de omvang van het macrobudget; het verdeelmodel verdeelt het gegeven macrobudget zo goed mogelijk over de gemeenten. De uitkomst van alle varianten leidt tot trekkingsrechten (bij iedere variant volgens een eigen formule). Het totaal van alle trekkingsrechten over alle gemeenten wordt gelijk gesteld met het macrobudget. Elke gemeente krijgt volgens haar eigen trekkingsrechten een deel van het totale macrobudget toegewezen.

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

Deze methode tracht de behoefte van gemeenten op een zo goed mogelijke en objectieve manier te benaderen vanuit de beschikbare databestanden. Externe factoren met behulp waarvan het ijkpunt het best kan worden verklaard komen in aanmerking als verdeelkenmerk.

In het rapport wordt variant 1 beschreven met de volgende verdeelkenmerken:

- De omvang van de middelbaar geschoolde beroepsbevolking: personen met een opleiding op mbo-, havo- of vwo-niveau
- De kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod: de omvang van de beroepsbevolking minus de werkzame beroepsbevolking
- De omvang van de niet-beschikbare beroepsbevolking: dat deel van de potentiële beroepsbevolking dat zich niet beschikbaar stelt voor betaald werk (van tenminste 12 uur per week).
- De kwalitatieve discrepantie werkgelegenheid: de omvang van de laaggeschoolde beroepsbevolking minus de omvang van de laaggeschoolde werkzame beroepsbevolking.

¹ De genormeerde behoefte drukt dus de behoefte aan reïntegratiemiddelen van gemeenten uit zoals we die hebben gemeten uit de beschikbare data. Het is een momentopname voor de jaren 2002 en 2003 en kan daarom als zodanig niet dienen als verdeelmodel. Wel zijn de factoren die samenhangen met de genormeerde behoefte te gebruiken als verdeelkenmerk.

De beschreven variant is de meest eenvoudige. Desgewenst is een versie van variant 1 met een andere combinatie van verdeelkenmerken te ontwikkelen, bijvoorbeeld wanneer deze verdeelkenmerken te weinig herkenbaar zijn voor gemeenten. Aan alle kenmerken wordt een weegfactor toegekend, al naargelang de sterkte van de samenhang met de genormeerde behoefte (het ijkpunt).

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

Variant 2 is ontwikkeld vanuit de veronderstelling dat de omvang van de doelgroep bepalend is voor het aantal in te zetten reïntegratie-instrumenten en dat de arbeidsmarktsituatie van invloed is op de zwaarte van de instrumenten. In regio's met een relatief ongunstige arbeidsmarkt (hoge werkloosheid en weinig vacatureaanbod voor de gemeentelijke doelgroep) is het waarschijnlijk dat er zwaardere instrumenten nodig zijn om personen uit de gemeentelijke doelgroep aan een baan te helpen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan intensieve vormen van job-hunting of het actief houden van personen in gesubsidieerde arbeid als er echt geen werk is te vinden. In variant 2 weegt – naast de omvang van de doelgroep – ook de arbeidsmarktsituatie dus mee in de verdeling van de middelen.

De variant gaat uit van de veronderstelling dat het aantal WWB-ers per gemeente een goede indicator is voor de totale omvang van de doelgroep voor reïntegratie; in 2003 bestond de totale gemeentelijke doelgroep (bijstandsgerechtigden, nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid) bijvoorbeeld voor rond de 85% uit bijstandsgerechtigden¹. Bovendien is er een samenhang tussen de arbeidsmarktfactoren en beide subgroepen. Nuggers/ANW-ers en personen op gesubsidieerde arbeid zijn daarom niet expliciet in dit model opgenomen maar tellen impliciet wel mee in de verdeling. In het rapport wordt variant 2 beschreven met de volgende verdeelkenmerken:

- Het aantal bijstandsontvangers: het totaal aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een WWB-uitkering ontvangt².
- De omvang van de hooggeschoolde beroepsbevolking: personen met een opleiding op hbo-niveau of hoger.
- De kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod: de omvang van de beroepsbevolking minus de werkzame beroepsbevolking.
- Het volume WW-ontvangers: het totaal aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een WW-uitkering ontvangt.
- Een constante.

Ook hier zijn versies met andere combinaties van arbeidsmarktkenmerken denkbaar. Aan alle kenmerken wordt een weegfactor toegekend, al naargelang de sterkte van de samenhang met de geoperationaliseerde behoefte. De arbeidsmarkt weegt in dit model voor 40% mee, de omvang van de WWB-populatie voor ongeveer 60%.

¹ We rekenen onder bijstandsgerechtigden dan iedereen die op enig moment in 2003 een bijstandsuitkering ontvangen. Overlap tussen de doelgroepen met de bijstandpopulatie (mensen die in het zelfde jaar onder de nuggers vielen en daarna een bijstandsuitkering kregen, mensen die van bijstand doorstroomden naar gesubsidieerde arbeid) is tot bijstandsontvanger gerekend. Dit komt overeen met de definitie die ook in de varianten is gehanteerd.

² Mensen die maar een maand een uitkering ontvangen tellen dus even zwaar mee als mensen die het gehele jaar een uitkering ontvangen. Deze keuze is in overleg met SZW gemaakt om ieder bijstandsgerechtigde persoon een even zwaar gewicht mee te geven. Dit doet ook recht aan Work First-inspanningen van gemeenten die zich zullen concentreren op de groep die maar kort van een uitkering afhankelijk is.

Variante 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

Variante 3 heeft als uitgangspunt dat alle doelgroepen voor reïntegratie moeten meetellen bij de verdeling van middelen. In deze variant zijn daarom ook nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid opgenomen als verdeelkenmerk. Wel zijn voor beide groepen specifieke afbakeningen geformuleerd. Variante 3 gaat uit van de volgende verdeelkenmerken:

- Het aantal bijstandsontvangers: het totaal aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een WWB-uitkering ontvangt
- Het aantal nuggers/ANW-ers waarvoor het jaar voorafgaand aan de verdeling een instrument is ingezet. Deze afbakening is noodzakelijk om te voorkomen dat gemeenten met een relatief grote groep nuggers/ANW-ers meer geld uit het W-deel ontvangen, zonder dat er daadwerkelijk iets voor deze groepen wordt gedaan. Gemeenten ondervinden immers geen enkele prikkel uit het I-deel om reïntegratiemiddelen in te zetten voor deze groepen: er is namelijk geen winst te boeken op de uitkeringen.
- Het aantal mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid. Er is bewust voor gekozen niet alle mensen op gesubsidieerde arbeid mee te tellen omdat mensen op vangnet- of eindbanen in de regel geen doelgroep voor reïntegratie meer vormen¹. Alleen de mensen waarvoor gesubsidieerde arbeid een eerste stap is naar reïntegratie tellen in deze variant mee bij de verdeling van middelen. In de besteding van het W-budget blijven gemeenten uiteraard vrij. In het rapport is gekozen voor een maximumtermijn van twee jaar, daarna tellen mensen niet meer mee als doelgroep voor reïntegratie. Andere afbakeningen zijn overigens mogelijk.

Iedereen uit de doelgroep telt in deze variant even zwaar mee. De doelgroep bepaalt in deze variant voor 100% de uiteindelijke verdeling van het W-deel. De arbeidsmarkt speelt in deze variant geen expliciete rol².

Variante 4: alle doelgroepen voor reïntegratie én arbeidsmarktsituatie

Variante 4 combineert de kernelementen van de varianten 2 en 3. In deze variant zijn dus alle doelgroepen voor reïntegratie opgenomen als verdeelkenmerk en wordt ook de arbeidsmarkt meegewogen om te corrigeren voor de zwaarte van de in te zetten instrumenten. In het rapport is variante 4 beschreven met de volgende verdeelkenmerken:

- Het aantal bijstandsontvangers: het totaal aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een WWB-uitkering ontvangt
- Het aantal nuggers/ANW-ers waarvoor het jaar voorafgaand aan de verdeling een instrument is ingezet.
- Het aantal mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid (in het rapport maximaal 2 jaar)
- De omvang van de hooggeschoolde beroepsbevolking: personen met een opleiding op hbo-niveau of hoger.
- De kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod: de omvang van de beroepsbevolking minus de werkzame beroepsbevolking
- Het volume WW-ontvangers: het totaal aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een WW-uitkering ontvangt.
- De kwalitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod: de omvang van de laaggeschoolde beroepsbevolking minus de omvang van de laaggeschoolde werkzame beroepsbevolking
- Een constante.

¹ In de overgangperiode, waarin de huidige omvang van gesubsidieerde arbeid wordt teruggebracht, zal dit overigens nog wel het geval zijn. Het gaat in dit rapport echter om een structureel model.

² Deze komt indirect natuurlijk wel tot uiting in de omvang van de doelgroep.

Ook hier zijn versies met andere combinaties van arbeidsmarktkenmerken denkbaar. Aan alle kenmerken wordt een weegfactor toegekend, al naargelang de sterkte van de samenhang met de geoperationaliseerde behoefte. De doelgroepen tellen voor ongeveer driekwart mee in de verdeling, de arbeidsmarkt voor ongeveer een kwart.

In tabel 0.1 zijn de vier varianten beschreven aan de hand van de verdeelkenmerken die de verdeling van de middelen uit het W-deel bepalen. Aan ieder verdeelkenmerk wordt een weegfactor toegekend die bepaalt hoe zwaar het kenmerk meetelt in de verdeling van middelen. Er kunnen dan op het oog onverklaarbare tekens staan. Het kan bijvoorbeeld vreemd overkomen dat een gemeente meer geld krijgt naarmate de niet-beschikbare beroepsbevolking groter is of het volume WW-gerechtigden kleiner. De verdeelkenmerken en weegfactoren moeten echter in samenhang met elkaar worden gezien; een op het oog onverklaarbaar teken kan erin staan om te corrigeren voor de uitwerking van andere combinaties van verdeelkenmerken en weegfactoren. Iedere variant bevat dus een berekend 'totaalpakket' van verdeelkenmerken en weegfactoren bedoeld om de variant de hoogste verklaringskracht te geven.

Het aandeel uit het macrobudget van een bepaalde gemeente is te berekenen door de formule in te vullen. Door het aantal punten voor de gemeente te delen door het totale aantal punten landelijk resulteert het gemeentelijk aandeel uit het macrobudget.

Tabel 0.1 De verschillende varianten

Verdeelkenmerk	Weegfactor	Formule
Variante 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken		
Omvang middelbaar geschoolde beroepsbevolking (a)	-0,1	
Kwantitatieve discrepantie arbeidsvraag en –aanbod (b)	0,7	
Omvang niet-beschikbare beroepsbevolking (c)	0,1	$M = -0,1a + 0,7b + 0,1c + 1d$
Kwalitatieve discrepantie arbeidsvraag en –aanbod (d)	1,0	
Variante 2: Uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie		
Aantal bijstandsontvangers(a)	0,57	
Omvang hooggeschoolde beroepsbevolking (b)	-0,03	
Kwantitatieve discrepantie arbeidsvraag en –aanbod(c)	0,44	$M = 15 + 0,57a - 0,03b + 0,44c -$
Volume WW-ontvangers (d)	-0,38	$0,38d$
Constante	15	
Variante 3: Alle doelgroepen voor reïntegratie		
Aantal bijstandsgerechtigden (a)	1,0	
Aantal nuggers met instrument (b)	1,0	
Aantal personen op gesubsidieerde arbeid (c)	1,0	$M = 1a + 1b + 1c$
Variante 4: Alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie		
Aantal bijstandgerechtigden (a)	0,73	
Aantal nuggers met instrument (b)	0,73	
Aantal personen op gesubsidieerde arbeid (c)	0,73	
Hooggeschoolde beroepsbevolking (d)	-0,03	$M = 10 + 0,73a + 0,73b + 0,73c -$
Kwantitatieve discrepantie werkgelegenheid (e)	0,5	$0,03d + 0,5e - 0,37f - 0,35g$
Volume WW-uitkeringsgerechtigden (f)	-0,37	
Kwalitatieve discrepantie werkgelegenheid (g)	-0,35	
Constante	10	

Beoordeling van de varianten

De varianten zijn beoordeeld aan de hand van een aantal criteria waaraan het verdeelmodel zou moeten voldoen. Onderstaand kader geeft de relevante criteria kort weer.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">a. De verdeling is behoeftengerelateerd: gemeenten met een zwaardere reïntegratietaak krijgen meer middelenb. Het model ondersteunt de doelstelling van de WWB: beleidsvrijheid gemeenten, evenwichtige benadering doelgroepen, neutraal wat betreft de inzet van instrumenten en keuze van doelgroepen en geen doorkruising van de prikkelwerking van de WWB gericht op uitstroom naar regulier werk.c. Het model is ongevoelig voor oneigenlijk handelen van gemeenten: manipuleren cliëntenstromen, manipuleren van gegevensaanleveringd. Het model is eenvoudig en transparant. De verdeelkenmerken moeten duidelijk, herkenbaar en bescheiden in aantal zijn.e. Het model leidt niet tot hoge administratieve lasten. Dit zou het geval zijn wanneer gemeenten extra gegevens moeten registreren of aanleveren.f. Het model is robuust en bestendig: geen grote effecten bij kleine veranderingen in de parameters, te voorziene ontwikkelingen doorkruisen werking van het model nietg. De uitkomst is voor gemeenten voorspelbaarh. Geen onnodig sterke herverdeeleeffecten: alle te voorziene herverdeeleeffecten moeten te onderbouwen zijn. Geen onnodig sterke cumulatie met de herverdeeleeffecten van het I-deel.i. Het model kan rekenen op draagvlak onder gemeenten. Gemeenten moeten zich kunnen herkennen in het model en de uiteindelijke uitkomsten niet in twijfel trekken. We houden er overigens rekening mee dat er altijd gemeenten zijn die zich niet in het model kunnen vinden, deels vanwege nadelige herverdeeleeffecten |
|--|

Op een aantal criteria scoren de varianten vergelijkbaar. Van alle varianten is goed te beargumenteren dat ze de middelen uit het W-deel verdelen naar behoefte. Bovendien zijn ze allemaal redelijk eenvoudig en transparant. Met betrekking tot de voorspelbaarheid van de uitkomsten voor gemeenten kennen alle vier de varianten beperkingen omdat het aandeel uit het W-deel afhangt van de gegevens over de eigen gemeente en over de rest van de gemeenten in Nederland. Dit geldt (zelfs bij een volledig vast budget) voor ieder verdeelmodel.

Alle varianten brengen behoorlijke herverdeeleeffecten met zich mee. Om indicaties van de herverdeeleeffecten van de varianten te verkrijgen is het huidige macrobudget (bijna €1,6 miljard) fictief verdeeld aan de hand van gegevens over 2003 (de meest recente databron)¹. Daarbij is gedaan alsof er geen overgangsregeling bestaat; de middelen zijn fictief meteen volgens een structureel model verdeeld. In de praktijk zullen gemeenten langzaam toegroeien naar de structurele verdeling van het W-deel. Voor alle varianten geldt dan dat de grootste 12 gemeenten (groter dan 150.000) er gezamenlijk substantieel op achteruitgaan en dat gemeenten met minder dan 60.000 inwoners er in totaliteit bij alle varianten op vooruit gaan. Deze verschuiving is ook te onderbouwen omdat zich in de kleinere gemeenten de afgelopen jaren een aanzienlijk minder gunstige ontwikkeling heeft voorgedaan op zowel de gebruikte arbeidsmarktfactoren als wat betreft de omvang van de bijstandspopulatie. De verdeling van het reïntegratiebudget is momenteel nog vooral op historische kengetallen gebaseerd.

¹ Het zijn hooguit indicaties omdat het macrobudget de komende jaren nog licht zal stijgen (van € 1,583 miljard in 2004 naar € 1,616 miljard in 2007) en de waarde van de parameters in 2004 (het peiljaar voor 2006) per gemeente anders uitvallen dan in 2003. Belangrijk is echter vooral dat er de komende periode een overgangsregime zal zijn, waarin langzaam wordt toegewerkt naar de nieuwe verdeling. Aan het einde van de overgangsregeling kunnen de relevante parameters voor gemeenten nog heel anders uitvallen dan in 2003.

De varianten verschillen overigens nog wel behoorlijk wat betreft de omvang van de herverdeel-effecten¹. Bij variant 1 is de verschuiving van grote naar kleine gemeenten verreweg het grootst. De verschuiving is het minst sterk voor de varianten 3 en 4. Variant 2 neemt een middenpositie in, maar ligt dicht in de buurt van variant 3 en 4 dan van variant 1. Daar staat tegenover dat variant 1 juist tot aanzienlijk minder gemeenten leidt die erop achteruitgaan (omdat het vooral de grote gemeenten zijn die erop achteruitgaan)

Onderstaand wordt per variant aangegeven wat de sterke en zwakke punten zijn op de genoemde criteria.

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

De sterke punten van variant 1 zijn dat de variant ongevoelig is voor oneigenlijk gedrag van gemeenten en in het geheel geen administratieve lasten met zich mee brengt. De variant is neutraal wat betreft de inzet van instrumentarium en de keuze van doelgroepen. Geen enkele beleidsmatige keuze van gemeenten kan leiden tot een groter of kleiner aandeel uit het W-deel. De uitkomsten zijn bovendien zeer stabiel.

Zwakke punten van variant 1 zijn de geringe herkenbaarheid van de verdeelkenmerken voor gemeenten. De variant sluit het minst aan bij de ervaren behoefte van gemeenten, omdat de verdeelkenmerken bestaan uit substituties voor direct waarneembare behoeften. Bovendien geeft variant 1 geen garanties dat gemeenten die tekortkomen op het I-deel vanuit het W-deel worden gefaciliteerd om deze achterstand in te lopen (dit is bij de varianten waarin de WWB-populatie wordt meegenomen wel het geval). Dit zal niet overeenkomen met het beeld van een rechtvaardige verdeling onder veel gemeenten. Door gebruik van uitsluitend externe factoren kan de indruk bestaan dat het model gelijkenissen heeft met het verdeelmodel voor het I-deel. De stabiliteit van de variant heeft verder het nadeel dat de verdeling van het W-deel sterk vertraagd reageert op ontwikkelingen in de behoefte van gemeenten.

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

Variant 2 is wat sterke en zwakke punten betreft een middenweg tussen variant 1 en 3. Op geen van de criteria komt de variant als allersterkste naar voren, maar ook niet als zwakste. Zo zal de variant voor gemeenten nog behoorlijk herkenbaar zijn, omdat de WWB-populatie is opgenomen als verdeelkenmerk. Dit is immers een belangrijke kostendrager voor gemeenten. Gemeenten met tekorten op het I-deel worden in deze variant via het W-deel in staat gesteld extra te investeren in reïntegratie omdat de omvang van de WWB-populatie meeweegt in de verdeling. De variant sluit daarmee aanzienlijk beter aan bij de door gemeenten ervaren behoefte dan variant 1 maar scoort op dit punt wellicht minder goed dan de varianten waarin de totale doelgroep voor reïntegratie is opgenomen (3 en 4).

Wel zal bij variant 2 de controle op de juistheid van gegevens over het WWB-volume nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden. Het kan daarom zijn dat deze variant leidt tot enige administratieve lasten voor gemeenten en/of een taakverzwaring bij het CBS. Bij de varianten 3 en 4 speelt dit probleem echter nog veel sterker.

Deze variant is verder niet helemaal neutraal ten opzichte van de inzet van instrumentarium. Het kan voor gemeenten nadelig uitpakken om op grote schaal (meer dan andere gemeenten) mensen een gesubsidieerde baan aan te bieden in plaats van bijstand omdat die dan niet meer meertellen voor de verdeling van het W-deel. Dit nadeel is het grootst voor gemeenten die flink

¹ Voor een kwantificering van de herverdeeleffecten verwijzen we naar paragraaf 3.8. Deze zijn niet in één oogopslag inzichtelijk te maken.

investeren in Work First projecten waarbij mensen meteen een gesubsidieerde baan wordt aangeboden in plaats van een uitkering. Ook is het nadelig voor gemeenten om veel mensen langer dan een (kalender)jaar op gesubsidieerde arbeid te laten werken (het eerste jaar tellen ze immers ook nog mee als bijstandsgerechtigde). Het is overigens niet per definitie zo dat gemeenten per saldo (I- en W-deel samen) ook financieel nadeel ondervinden van het plaatsen van mensen op gesubsidieerde arbeid, omdat voor deze mensen kan worden bespaard op de uitkeringskosten¹. Er zijn bovendien geen specifieke prikkels om iets voor nuggers te doen. Gemeenten die dus actief een benadering inzetten om uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen (het aanbieden van een gesubsidieerde baan in plaats van toekenning van de uitkeringsaanvraag of een intensief aanbod voor schoolverlaters die anders vrijwel zeker in de bijstand komen) ondervinden in deze variant dus (enig)² nadeel bij de verdeling van middelen. Daar staat tegenover dat de variant gemeenten prikkelt om niet teveel mensen onnodig op gesubsidieerde arbeid te zetten maar vooral te kijken naar de kans op regulier werk (en dus de prikkelwerking van de WWB voluit ondersteunt).

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

Sterk punt van variant 3 is de grote herkenbaarheid voor gemeenten omdat alle doelgroepen worden meegenomen in het verdeelmodel. Ook hier worden gemeenten met een achterstand op het I-deel in staat gesteld hun achterstand in te lopen. Deze variant is neutraal wat betreft de inzet van instrumentarium en de keuze van prioritaire doelgroepen: het maakt niet uit of mensen een uitkering of een kortdurende gesubsidieerde baan hebben (alleen mensen die langdurig op een gesubsidieerde arbeidsplaats werken tellen niet mee in de verdeling). Er zijn bovendien positieve prikkels om iets voor nuggers/ANW-ers te doen, waardoor de variant bijdraagt aan een evenwichtige benadering van doelgroepen. Bij deze variant reageert de verdeling van het W-deel het snelst op veranderingen in behoefte.

Keerzijde is dat de prikkelwerking van de WWB (stimuleren van uitstroom naar regulier werk) enigszins kan worden doorkruist doordat gemeenten ook geld ontvangen voor mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats. De vraagtekens over de kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens en de mate waarin deze door gemeenten zijn te beïnvloeden spelen hier bovendien nog veel sterker dan bij variant 2 omdat ook gegevens nodig zijn over nuggers (waarvoor een instrument is ingezet) en gesubsidieerde arbeid (kortdurend). Het kan daarom zijn dat deze variant leidt tot behoorlijke administratieve lasten voor (met name de kleinere) gemeenten en/of een taakverzwaring bij het CBS. Dit knelpunt zal goed moeten worden afgewogen tegen de meerwaarde van het meetellen nuggers/ANW-ers en mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid. Uit simulaties blijkt dat deze groepen toch wel behoorlijk in omvang moeten toenemen willen ze echt gewicht in de schaal leggen bij de verdeling van middelen. In de huidige situatie bestaat immers het overgrote deel van de doelgroep voor reïntegratie uit WWB-gerechtigden; het is de vraag of dat in de toekomst daadwerkelijk gaat veranderen.

Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie

In deze variant wordt de volledige doelgroep meegeteld en wordt rekening gehouden met verschillen in arbeidsmarktsituatie. De variant is daarmee goed herkenbaar voor gemeenten en bovendien net als variant 3 neutraal wat betreft de inzet van instrumentarium; het maakt voor de verdeling niet uit of mensen een uitkering ontvangen of kortdurend gesubsidieerd werken. Er zijn

¹ De uiteindelijke uitwerking op de gemeentefinanciën hangt namelijk ook af van de hoogte van de loonkostensubsidie: wanneer de gesubsidieerde baan niet al te veel kost kan het gemeenten per saldo een voordeel opleveren. Omvangrijke loonkostensubsidies kunnen dus nadelig uitwerken op de gemeentefinanciën.

² Hoe groot het nadeel is is vooral afhankelijk van de omvang van dit soort investeringen in relatie tot de totale bijstandspopulatie.

ook hier positieve prikkels om iets voor nuggers/ANW-ers te doen waardoor de variant bijdraagt aan een evenwichtige benadering van doelgroepen.

Variante 4 is wel de meest complexe van de varianten. Vraag is daarbij of deze variant qua verdeling nog iets toevoegt omdat de verklaringskracht van de andere varianten ook al zeer goed is. Bovendien werpt het dezelfde vraagtekens op over de betrouwbaarheid van gegevens en de noodzaak van extra controle als bij variant 3. Een afweging omtrent de meerwaarde van het meentellen van nuggers/ANW-ers en mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid is dus ook hier op zijn plaats. Ook hier kan de prikkelwerking van de WWB (doorstroom naar regulier werk) enigszins worden doorkruist.

Overwegingen rond de keuze van het uiteindelijke model

Het onderzoek mondt niet uit in een voorkeur voor één van de varianten. Dit is een bewuste keuze. De keuze zal immers vooral afhangen van het belang dat wordt gehecht aan de sterke en zwakke punten van iedere variant. Is herkenbaarheid van de verdeelkenmerken voor gemeenten bijvoorbeeld een belangrijk criterium dan ligt een keuze voor variant 1 niet voor de hand, is ongevoeligheid voor oneigenlijk handelen een belangrijk criterium dan zal de keuze weer sneller op variant 1 uitvallen.

Belangrijk is om eerst de varianten op hun merites te beoordelen. Mocht er dan een duidelijke voorkeur bestaan voor een variant waarin de omvang van de doelgroep tot uiting komt dan is het goed om voorafgaand aan de definitieve besluitvorming te kijken naar de meest geschikte gegevensbron (CBS of VODU). Daarbij zijn de betrouwbaarheid van de benodigde data op gemeenteniveau en de tijdige beschikbaarheid van bruikbare gegevens belangrijke factoren. Dit is vooral van belang voor de varianten 3 en 4, en in mindere mate voor variant 2. In het kader van dit onderzoek is kort overlegd over de mogelijkheden om hierin met CBS-statistieken te voorzien. Centrale overweging is of een statistiek die bedoeld is om beleidsinformatie te verschaffen goed is aan te passen tot een gegevenshuishouding die betrouwbaar genoeg is voor de verdeling van financiële middelen over gemeenten. Vroegtijdig overleg met het CBS over een toereikende controlesystematiek op de bijstandsstatistiek en de Statistiek Reïntegratie Gemeenten is nodig, om de administratieve lasten voor gemeenten en CBS goed in kaart te brengen¹. Ook het noodzakelijke traject om tot een adequate gegevensaanlevering te komen zal daarbij onderwerp van gesprek moeten zijn (vanaf welk moment zijn de gegevens voldoende betrouwbaar om in de verdeelsystematiek een rol te kunnen spelen?). Alternatief voor gegevensaanlevering door het CBS is het opnemen van de noodzakelijke gegevens in het VODU, maar dit zal de administratieve belasting voor gemeenten zeker doen toenemen en bovendien waarschijnlijk later in het jaar tot de gewenste gegevens leiden. Uiteindelijk zal de administratieve belasting die de varianten 3 en 4 met zich meebrengen goed moeten worden afgewogen tegen de meerwaarde van het meentellen van nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid. Het is immers maar zeer de vraag of deze twee groepen qua omvang wel zoveel gewicht in de schaal zullen leggen.

¹ Er zal aandacht moeten zijn voor te hanteren definities. Idealiter wordt een gelaagd controlesysteem in het leven geroepen: gemeentelijke gegevens wordt (bijvoorbeeld door een accountant) op juistheid gecontroleerd voordat ze worden aangeleverd aan de bestandsbeheerder (CBS of Ministerie). Vervolgens zijn op ook daar nog externe checks te verrichten (bv. door te koppelen met gegevens van de belastingdienst).

1 Inleiding

1.1 Context en opdracht

De financieringssystematiek voor de WWB op hoofdlijnen

Onder de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) ontvangen gemeenten sinds januari 2004 twee budgetten: het bijstandsbudget (het 'inkomensdeel') waaruit bijstandsuitkeringen moeten worden gefinancierd en het reïntegratiebudget (het 'werkdeel' of W-deel) voor de kosten van reïntegratietrajecten. Uit het werkdeel kunnen reïntegratieactiviteiten bekostigd worden. Gemeenten mogen zelf bepalen welke instrumenten zij inzetten om mensen aan het werk te helpen. Uit het reïntegratiebudget kunnen trajecten voor zowel WWB-uitkeringsgerechtigden als voor niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en mensen met een uitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet (ANW-ers) worden bekostigd. Ook wanneer gemeenten mensen op gesubsidieerde arbeid reïntegratieactiviteiten willen aanbieden, met als doel uitstroom naar een reguliere baan, kan dit uit het werkdeel van de WWB worden bekostigd. Daarnaast is het mogelijk gesubsidieerde arbeid zelf uit het W-deel te bekostigen.

Het bijstandsbudget en het reïntegratiebudget worden elk aan de hand van een eigen verdeelmodel over gemeenten verdeeld. Momenteel geldt voor beiden een overgangssituatie, waarin de middelen (deels) op basis van historische kostenaandelen van gemeenten worden verdeeld. De bedoeling is voor beide budgetten binnen een aantal jaar te komen tot een structureel verdeelmodel dat zoveel mogelijk gebaseerd is op objectieve maatstaven.

Het idee voor een verdeelsystematiek voor het W-deel

In de Memorie van Toelichting op de Wet werk en bijstand wordt voor de verdeling van het W-deel voorgesteld zoveel mogelijk rekening te houden met het aantal personen per gemeente dat in aanmerking komt voor ondersteuning bij het vinden van arbeid. Vertrekpunt daarbij is dat aan gemeenten die een zwaardere reïntegratietraject hebben relatief meer middelen worden toegekend. Daarbij werd een model voorgesteld waarbij het budget wordt verdeeld aan de hand van het aantal bijstandsgerechtigden per gemeente gewogen naar uitkeringsduur¹. In overleg met de VNG, gemeenten en overige departementen is toegezegd het model eerst te toetsen voordat een definitief besluit over het verdeelmodel zou worden genomen.

De toetsing van de voorgestelde systematiek

Het voorgestelde model is begin 2004 getoetst aan de hand van een onderzoek naar de sterke en zwakke punten van de voorgestelde verdeelsystematiek. De onderzoekers concludeerden dat het principe 'verdeling op basis van aantal uitkeringsgerechtigden gewogen naar uitkeringsduur' geschikt kan zijn voor een evenwichtige verdeling van het macrobudget over gemeenten². Wel kwamen de onderzoekers tot een variant op het voorgestelde model, met andere durklassen en weegfactoren. Deze variant zou leiden tot een meer adequate verdeling van middelen over gemeenten dan het oorspronkelijke voorstel.

¹ Hiertoe werden een aantal durklassen onderscheiden (0-1 jaar, 1-2 jaar, 2-4 jaar en langer dan 4 jaar) waarbij aan elke durklasse een wegingsfactor werd toegekend (respectievelijk 1/7, 2/7, 3/7 en 1/7). Bij het toekennen van die wegingsfactoren was het uitgangspunt dat de behoefte aan middelen verschilt per durklasse: een langdurig werkloze is immers moeilijker terug te leiden naar de arbeidsmarkt dan een kortdurig werkloze.

² I. Groot, L. Janssens, C. Zijdeveld. *Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB* (SEO, april 2004).

Tekortkomingen

Ofschoon het voorgestelde verdeelmodel leidt tot een meer evenredige verdeling van middelen over gemeenten dan in de huidige situatie wordt door verschillende partijen gewezen op een aantal mogelijke tekortkomingen:

- Het W-deel is bedoeld voor instrumenten voor bijstandsgerechtigden, maar ook voor instrumenten voor niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en mensen met een Algemene Nabestaandenuitkering (ANW-ers) . Bovendien kan het worden ingezet voor inspanningen om mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats naar regulier werk toe te leiden. Bij het ontwerp van het oorspronkelijke model was het uitgangspunt dat deze groepen niet expliciet in het verdeelmodel tot uiting hoefden te komen vanuit de veronderstelling dat de omvang van de bijstandspopulatie een goede indicator is voor de totale omvang van de gemeentelijke doelgroep. Daarbij werd het onwenselijk gevonden om gemeenten via de verdeling van het W-deel te stimuleren om gesubsidieerde arbeid in stand te houden; hetgeen het geval zou zijn als deze groep direct zou meewegen in de verdeling van het W-deel. De WWB moet immers vooral uitstroom naar *regulier* werk bevorderen. Met name vanuit VNG werd het toch rechtvaardiger gevonden om alle doelgroepen direct mee te laten wegen bij de verdeling van het W-deel.
- Het onderzoek is gebaseerd op de situatie onder 'oud beleid', dus voor invoering van de WWB. Onder de systematiek van de WWB kan de behoefte aan reïntegratiemiddelen veranderen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Research voor Beleid dat gemeenten druk bezig zijn het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen af te bouwen en werken aan een systeem van gesubsidieerde arbeid nieuwe stijl (waarbij het meer dan voorheen wordt ingezet om de kans op regulier werk te vergroten)¹. Bovendien lijkt men (in ieder geval in het eerste jaar van de WWB) meer dan voorheen prioriteit te geven aan groepen die met een kort traject aan werk zijn te helpen. Ook zijn er signalen dat de prijs van trajecten onder druk staat. Het is verstandig het verdeelmodel te toetsen op bestendigheid voor dit soort ontwikkelingen..

Behoefte aan een nieuw onderzoek

Om de keuze voor een definitieve verdeelsystematiek zo zorgvuldig mogelijk te maken hebben Ministerie en VNG in het bestuurlijk overleg in april 2004 afgesproken om de stap naar een nieuw verdeelmodel nog een jaar uit te stellen. De nieuwe verdeelsystematiek moet eerst verder ontwikkeld worden, waarbij speciale aandacht wordt gegeven aan de hierboven genoemde belemmeringen. In het kader hiervan is er behoefte aan een nieuw onderzoek waarin wordt nagegaan welke verdeelsystematiek het best voldoet aan de diverse criteria. Dit onderzoek voorziet in deze behoefte.

Opdracht

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is daarmee de volgende:

Welke verdeelsystematiek komt het best tegemoet aan de criteria die aan de verdeelsystematiek gesteld worden?

In de volgende paragraaf staat omschreven aan welke criteria de verdeelsystematiek dient te voldoen.

¹ E. Verveen, S. Bunt, M. van der Aalst. *Tendrapport reïntegratiemarkt 2004; Deelonderzoek diensten voor bijzondere doelgroepen (Research voor Beleid, 2004).*

1.2 Criteria

In deze paragraaf schetsen we de centrale uitgangspunten waarop het uiteindelijke model beoordeeld moet worden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de verdeelsystematiek van het W-deel uitgaat van de *relatieve* behoeften van gemeenten aan reïntegratiemiddelen. Het gaat niet om de vaststelling van de hoogte van het macrobudget maar over de manier waarop het (door het kabinet vastgestelde) macrobudget eerlijk over de gemeenten verdeeld moet worden.

In samenspraak met het Ministerie van SZW zijn de volgende criteria geformuleerd:

1. Bij de verdeling van het Werkdeel van de WWB is het uitgangspunt de behoefte van gemeenten aan reïntegratiemiddelen, ongeacht het gemeentelijk beleid. Elke gemeente moet in dezelfde situatie dezelfde reïntegratie-inspanningen kunnen verrichten. Gemeenten met een zware reïntegratietask moeten meer middelen tot hun beschikking krijgen dan gemeenten waarbij de reïntegratie minder inspanning en middelen vergt.
2. Het model dient de doelstelling van de WWB te ondersteunen; de beleidsvrijheid van gemeenten moet gewaarborgd blijven, het model mag gemeenten niet sturen naar een bepaalde invulling van hun reïntegratieactiviteiten (dus neutraal zijn wat betreft de inzet van instrumentarium en de keuze van doelgroepen) en moet garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen. Het model mag de prikkelwerking van de WWB, gericht op doorstroom naar regulier werk, niet door kruisen.
3. Het model is ongevoelig voor oneigenlijk handelen van gemeenten. Onder oneigenlijk handelen vatten we bijvoorbeeld het manipuleren van cliëntenstromen louter met het oog op het verhogen van het aandeel uit het W-deel (bijvoorbeeld werven van bepaalde groepen als die meetellen voor de verdeling), of tot bewust onjuist aanleveren van gegevens (frauderen).
4. Het model moet zo transparant en eenvoudig mogelijk zijn. De verdeelkenmerken moeten duidelijk, herkenbaar en bescheiden in aantal zijn. De manier waarop het aandeel van gemeenten berekend wordt moet eenvoudig zijn.
5. De verdeelsystematiek mag niet tot hoge administratieve lasten leiden. Het is niet de bedoeling dat gemeenten meer gegevens moeten gaan registreren voor de verdeling van het W-deel.
6. Het model dient robuust en bestendig te zijn. Dat wil zeggen dat er geen grote veranderingen mogen optreden in de uitkomsten van het model bij kleine verschuivingen in de verdeelkenmerken of bij te verwachten veranderingen in de toekomst.
7. De uitkomst van de verdeelsystematiek moet voor gemeenten voorspelbaar zijn, zodat zij hier rekening mee kunnen houden bij het opstellen van hun jaarlijkse begroting en het afsluiten van inkoopcontracten.
8. De verdeelsystematiek mag niet leiden tot onnodig sterke herverdeeffecten. Herverdeeffecten moeten zijn te verklaren vanuit het principe van het model. Bovendien moet (vanuit het oogpunt van een optimale verdelende werking en aansluiting bij de behoefte) onnodig¹ sterke cumulatie van herverdeeffecten met het I-deel worden voorkomen. Het I-deel mag gemeenten prikkelen, het W-deel moet de middelen eerlijk verdelen zonder 'slecht presterende' gemeenten te straffen of 'goed presterende gemeenten' te belonen.
9. Er moet draagvlak zijn bij de gemeenten voor de verdeelsystematiek. Het zal niet mogelijk zijn een model te ontwikkelen waarover alle gemeenten tevreden zullen zijn, maar het model dient zodanig te zijn vormgegeven dat de gemeenten de uiteindelijke verdeling van het W-deel kunnen accepteren.

¹ Het zal uiteraard per definitie onmogelijk zijn om cumulatie volledig te voorkomen.

In dit rapport worden de varianten op al deze criteria beoordeeld. Op voorhand zal duidelijk zijn dat geen enkel model volledig aan alle criteria zal voldoen. Bij de uiteindelijke besluitvorming zal daarom het belang van alle criteria moeten worden meegewogen.

1.3 Aanpak op hoofdlijnen

Het onderzoek naar een verdeelsystematiek voor het W-deel van de WWB is uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen Research voor Beleid en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en omvatte de volgende drie fasen:

Fase 1: Het benoemen van inhoudelijke vertrekpunten

Fase 2: Het ontwikkelen van een beperkt aantal varianten voor een verdeelmodel

Fase 3: De beoordeling van de ontwikkelde varianten.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, die in alle fasen van het onderzoek inhoudelijk is geconsulteerd over de relevante uitgangspunten, te ontwikkelen varianten en de presentatie ervan. De begeleidingscommissie was samengesteld uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Directie Werk en Bijstand en Directie Financieel Economische Zaken), Divosa, VNG en een viertal gemeenten (Den Haag, Alkmaar, Almere, Zevenaar). Daarnaast zijn vertegenwoordigers van een beperkte groep gemeenten (Maastricht, Emmen, Amersfoort, Houten, Hengelo) uitgenodigd tussenproducten (notities, concepten, notulen) te commentariëren. De uiteindelijke besluitvorming over de aanpak was overigens de verantwoordelijkheid voor de onderzoekers, in nauw overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Fase 1: Het benoemen van de inhoudelijke vertrekpunten

Het doel van deze fase was tweeledig:

- Ten eerste het in kaart brengen van de inzichten en vooronderstellingen van de belangrijkste stakeholders ten aanzien van de inhoud van de verdeelsystematiek.
- Ten tweede het beschrijven van relevante ontwikkelingen op de WWB-markt om de essentiële kenmerken van de toekomstige WWB-markt te bepalen, die van belang zijn bij de toetsing van de bestendigheid van het te ontwikkelen verdeelmodel.

Het in kaart brengen van de inzichten en vooronderstellingen van de belangrijkste stakeholders is uitgevoerd door een deskresearch van Kamerstukken en de beschreven standpunten in verschillende notities, gevolgd door interviews met gesprekspartners van het Ministerie en de VNG. In deze analyse en interviews is specifiek aandacht besteed aan de wenselijke positie in het verdeelmodel van nuggers, ANW-ers, mensen op gesubsidieerde arbeid en mensen in een Work First- arrangement.

Het beschrijven van de kenmerken van de zich ontwikkelende markt is uitgevoerd middels een analyse van de relevante onderzoeksrapporten en artikelen over de consequenties van de WWB en een groepsdiscussie met vertegenwoordigers van gemeenten. Bijlage 1 geeft een overzicht van de deelnemers aan deze bijeenkomst.

Fase 2: Het ontwikkelen van varianten voor een verdeelmodel

Het doel van deze fase was het formuleren van enkele varianten voor een verdeelmodel:

- Een variant die puur vanuit de data verkregen is en waarbij alleen de niet-beïnvloedbare factoren een rol spelen bij de verdeling van de reïntegratiemiddelen.
- Het ontwikkelen van varianten van verdeelmodellen waarbij het politiek-bestuurlijke draagvlak centraal staat. Deze varianten zijn opgesteld door het Ministerie van SZW in overleg met de begeleidingscommissie aan de hand van de inzichten die zijn opgedaan in de eerste fase van het onderzoek.

Uitgangspunt is dat het verdeelmodel de middelen uit het W-deel over gemeenten verdeeld naar behoefte. Deze behoefte is immers niet objectief meetbaar maar moet op de een of andere manier worden geoperationaliseerd. Dit bepaalt het verschil tussen de ontwikkelde varianten. Voor de variant met uitsluitende externe verdeelkenmerken wordt de behoefte op de best mogelijke manier benaderd vanuit de beschikbare databestanden. Voor de beleidsmatige varianten wordt de behoefte meer beredeneerd vanuit inzichten in de beleidspraktijk.

Om de ontwikkeling van de varianten te faciliteren en deze vervolgens te kunnen beoordelen is een databestand gecreëerd waarin allerlei mogelijke indicatoren van alle gemeenten zijn opgenomen. Over 2003 en 2002 bestaat het meest complete inzicht. Over voorgaande jaren (1999-2001) blijft de bestandsinformatie beperkt. Waar nodig zijn gegevens voor kleine gemeenten bijgeschat. Bijlage 2 geeft een verantwoording over de gebruikte databestanden en de daarbij gehanteerde werkwijze.

Fase 3: De beoordeling van de ontwikkelde verdeelmodellen

Het doel van deze fase was het de beoordelen van de drie modellen aan de hand van de criteria waaraan een verdeelmodel moet voldoen. Het gaat hierbij om de criteria uit paragraaf 1.2. De toetsing van de varianten heeft plaatsgevonden met behulp van data-analyses, simulaties op de data, een expertmeeting en een tweetal sessies met de begeleidingscommissie. Bijlage 1 geeft een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting. De beoordeling van de varianten staat beschreven in hoofdstuk 3.

2 Mogelijke varianten voor een verdeelsystematiek

Aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve analyses hebben de onderzoekers in nauw overleg met SZW een viertal varianten voor verdeelmodellen ontwikkeld. In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de ontwikkelde varianten en de manier waarop deze tot stand zijn gekomen.

De methodiek zal voor de niet-ingewijden een behoorlijk abstract verhaal zijn. Met het oog op de leesbaarheid beperkt de beschrijving in deze paragraaf zich daarom tot de hoofdlijnen van de gehanteerde methodiek en gebruiken we zo min mogelijk technische termen. Bijlage 2 bevat een meer uitgebreide technische verantwoording.

Vier varianten met een eigen operationalisering van de behoefte.....

Het centrale uitgangspunt bij de ontwikkeling van het verdeelmodel is dat de middelen over gemeenten worden verdeeld al naar gelang de behoefte: gemeenten met een zwaardere reïntegratietask krijgen ook meer middelen toebedeeld. Daarbij is de behoefte van gemeenten niet zonder meer objectief vast te stellen. Deze moet op de één of andere manier worden benaderd.

Dit bepaalt het verschil tussen de ontwikkelde varianten. Voor de variant met uitsluitend externe verdeelkenmerken wordt de behoefte op de best mogelijke manier benaderd vanuit de beschikbare databestanden. Belangrijk uitgangspunt bij deze variant is dat alleen factoren die niet te beïnvloeden zijn door gemeenten een rol kunnen spelen bij de verdeling van de reïntegratiemiddelen. Daarnaast zijn enkele varianten van verdeelmodellen ontwikkeld waarbij de behoefte meer berekend is vanuit inzichten in de beleidspraktijk. In deze varianten speelt de omvang van de doelgroep altijd een rol in het operationaliseren van de behoefte van gemeenten en dus als verdeelkenmerk. De varianten verschillen in de concrete definiëring van deze doelgroep. In overleg met SZW zijn daarbij in eerste instantie twee varianten (variant 2 en variant 3) opgesteld; één variant die rekening houdt met verschillen in regionale arbeidsmarktsituatie en één variant die de totale doelgroep voor reïntegratie meetelt bij de verdeling van het W-deel over gemeenten. Een laatste variant (variant 4) is een variant waarin de kernaspecten van variant 2 en 3 zijn samengevoegd.

.....maar met een gemeenschappelijk ijkpunt: de genormeerde behoefte

Daarnaast was een gemeenschappelijk ijkpunt noodzakelijk. In drie van de vier varianten moest namelijk op zoek worden gegaan naar factoren die – gegeven de uitgangspunten of geoperationaaliseerde behoefte - het best als verdeelkenmerk zouden kunnen dienen. De factoren die het ijkpunt het beste voorspellen zijn geschikt als verdeelkenmerk. Bovendien moesten weegfactoren worden berekend om te bepalen hoe zwaar deze factoren mee moeten wegen.

Een gemeenschappelijk ijkpunt maakt het bovendien mogelijk de varianten onderling te vergelijken. Dit ijkpunt noemen we de genormeerde behoefte aan reïntegratiemiddelen. Deze genormeerde behoefte is vastgesteld aan de hand van de in 2002 en 2003 gerealiseerde inspanningen op het gebied van reïntegratie door te kijken naar de kenmerken van personen waarop instrumenten worden ingezet (bijstandsgerechtigden, nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid). Deze inspanningen zijn geregistreerd in drie databestanden: de ID-monitor, de WIW-statistiek en de monitor Scholing en Activering. De gegevens uit de drie monitoren zijn samengevoegd tot één bestand. Daarbij is gekeken naar de behoefte aan zeven groepen reïntegratie-instrumenten: advisering, oriëntering, bemiddeling, scholing, sociale activering en overige instrumenten.

Vervolgens is berekend voor hoeveel personen gemeenten reïntegratie-instrumenten zouden inzetten wanneer gekeken wordt naar de kenmerken die gemiddeld over heel Nederland de kans op een instrument bepalen. Daarbij zijn de kenmerken van de doelgroep bijstandsgerechtigden per

gemeente als uitgangspunt genomen¹. Met behulp van de doelgroepkenmerken fase-indeling, uitkeringsduur en opleidingsniveau zijn alle instrumenten uit 2002 en 2003 over alle gemeenten verdeeld. De aldus genormeerde behoefte van gemeenten wordt uitgedrukt in aantallen personen voor wie een instrument is ingezet².

De genormeerde behoefte drukt dus de behoefte aan reïntegratiemiddelen van gemeenten uit zoals we die hebben gemeten uit de beschikbare data. Het is een momentopname voor de jaren 2002 en 2003 en kan daarom als zodanig niet dienen als verdeelmodel. Wel zijn de factoren die samenhangen met de genormeerde behoefte te gebruiken als verdeelkenmerk

Beperkingen van deze methode

Deze methode levert de best mogelijke schatting van de reïntegratiebehoefte. Tegelijkertijd heeft deze methode ook zijn beperkingen:

- De prijzen van reïntegratie zijn niet meegenomen in de schatting. Alle trajecten tellen daarvoor even zwaar mee in deze schatting. Natuurlijk zal het ene instrument duurder zijn dan het andere en idealiter wordt de prijs daarom meegewogen in de behoefte. Het is echter erg lastig om de zwaarte van instrumenten goed in de analyses in te brengen. Er is geen betrouwbare informatie beschikbaar over de prijzen van instrumenten. De verschillende vormen van product- en prestatieafspraken in de contracten met reïntegratiebedrijven maken het zeer lastig om de uiteindelijke prijzen van instrumenten betrouwbaar in kaart te brengen. Uit wat er wel beschikbaar is blijkt dat de prijzen per gemeente voor eenzelfde instrument sterk kunnen verschillen. Inbrengen van prijzen voor gesubsidieerde arbeid is extra lastig, omdat het daarvoor niet opportuun is de prijzen voor 2003 als leidraad te nemen³.

Vraag is in hoeverre het niet mee nemen van de prijzen de kwaliteit en relevantie van de behoeftenormering schaadt. Prijzen kunnen immers fluctueren en zijn bovendien onderhandelbaar voor gemeenten. Daarbij is in de databestanden te zien dat de echt zware en dus dure instrumenten (met name scholing) amper worden ingezet door gemeenten.

- Deze operationalisering van de reïntegratiebehoefte berust op de inzet van instrumenten in het verleden. Hiermee wordt het verleden als norm gesteld en het is de vraag in hoeverre gemeenten tegenwoordig of in de toekomst dezelfde beslissingen zullen nemen over het al dan niet inzetten van een specifiek reïntegratie-instrument voor een specifiek persoon. Sinds de invoering van de WWB zijn gemeenten bijvoorbeeld veel meer in gaan zetten op het beperken van nieuwe instroom in de bijstand. Aangezien de behoeftemeting is gebaseerd op gegevens uit 2003, zijn de ontwikkelingen na invoering van de WWB (2004) hier niet expliciet in verwerkt. Dit betekent dat de varianten nog moeten worden getoetst op hun bestendigheid op dit soortontwikkelingen.

¹ De kenmerken van nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid waarvoor een instrument is ingezet zijn dus wel meegenomen, bij de schatting van de gemeentelijke behoefte zijn deze kenmerken toegepast op de kenmerken van de bijstandspopulatie. Dit is gebeurd vanuit de veronderstelling dat de omvang van de bijstandspopulatie de best mogelijke indicator is voor de totale doelgroep in de toekomst; bekend is immers dat gemeenten hard werken aan het afbouwen van de gesubsidieerde arbeid. Door de gekozen definitie van de bijstandspopulatie (iedereen die op enig moment in het peiljaar een bijstandsuitkering ontvangt), bevat deze overigens ook een flinke groep mensen op gesubsidieerde arbeid en nuggers. Er zijn immers groepen die eerst nigger zijn en daarna in de bijstand terecht komen, en groepen die eerst in de bijstand zitten en doorstromen naar gesubsidieerde arbeid. Overigens is ook gekeken naar een genormeerde behoefte waarin de kenmerken van ontvangers van reïntegratieinstrumenten wel zijn toegepast op de kenmerken van de totale doelgroep. Hieruit kwamen vrijwel vergelijkbare modellen naar voren.

² Er is ook getracht de genormeerde behoefte uit te drukken in het aantal in te zetten instrumenten per gemeente. Met deze genormeerde behoefte was het echter aanzienlijk lastiger om een goed verdeelmodel te ontwikkelen.

³ De onderzoekers hebben wel getracht de behoefte te normeren met inbreng van de prijzen van instrumenten. Daarbij zijn de prijzen uit het onderzoek naar het oorspronkelijke verdeelmodel (2004) overgenomen, en is een gemiddelde prijs voor gesubsidieerde arbeid ingebracht. Dit leidde tot aanzienlijke verschillen in geoperationaliseerde behoeften van gemeenten met de operationalisering zonder ingebrachte prijzen. Probleem met deze methode was dat het hiermee eigenlijk niet mogelijk was een variant gebaseerd op louter externe factoren te ontwikkelen. Vandaar dat deze methode van behoefte-operationalisering verder niet meer is toegepast.

2.1 Ontwikkeling van de varianten

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

Operationalisering van de behoefte

Deze methode neemt de data volledig als uitgangspunt. Getracht is de behoefte van gemeenten op een zo goed mogelijke en objectieve manier te operationaliseren vanuit de beschikbare databestanden. De genormeerde behoefte speelt dus in deze variant een centrale rol in het bepalen van de verdeelkenmerken en de weegfactoren. Belangrijk aanvullend uitgangspunt is dat de variant geen verdeelkenmerken mag bevatten die door gemeenten zijn te beïnvloeden.

Formulering van de variant

1. Eerst is bekeken welke factoren samenhang vertonen met de geoperationaliseerde behoefte aan reïntegratiemiddelen. Het gaat hierbij om omgevingsfactoren, gemeentelijke factoren en cliëntfactoren.
2. Deze invloedfactoren zijn vervolgens beoordeeld op hun geschiktheid als verdeelkenmerk, waarbij met name de meetbaarheid, de betrouwbaarheid en bestendigheid in de tijd centraal staan. Ook mogen de factoren niet door gemeentelijk beleid beïnvloedbaar zijn.
3. De factoren die het sterkst samenhangen met de geoperationaliseerde behoefte zijn opgenomen in het model. Daarbij is toegewerkt naar een zo eenvoudig mogelijk model. De vereenvoudiging vond plaats door sets van meerdere factoren te vervangen door één indicator met om en nabij dezelfde verklaringskracht.

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

Operationalisering van de behoefte

Variant 2 is ontwikkeld vanuit de veronderstelling dat de omvang van de doelgroep bepalend is voor het aantal in te zetten reïntegratie-instrumenten en dat de arbeidsmarktsituatie van invloed is op de zwaarte van de instrumenten. In regio's met een relatief ongunstige arbeidsmarkt (hoge werkloosheid en weinig vacatureaanbod voor de gemeentelijke doelgroep) is het waarschijnlijk dat er zwaardere instrumenten nodig zijn om personen uit de gemeentelijke doelgroep aan een baan te helpen. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan job-hunting of het actief houden van personen in gesubsidieerde arbeid als er echt geen werk is te vinden. In variant 2 weegt – naast de omvang van de doelgroep – ook de arbeidsmarktsituatie dus mee in de verdeling van de middelen.

De variant gaat uit van twee veronderstellingen.

- Ten eerste dat het aantal WWB-ers per gemeente een goede indicator is voor de totale omvang van de doelgroep voor reïntegratie: de gemeentelijke doelgroep bestaat immers ook voor het overgrote deel uit WWB-ers: in 2002 was bijvoorbeeld ruim 80% van de totale gemeentelijke doelgroep bijstandsgerechtigde¹. Verschillen in aantal nuggers en mensen op gesubsidieerde arbeid zullen het gemeentelijke aandeel uit het W-deel maar voor een beperkt deel beïnvloeden.
- Een andere veronderstelling is dat de omvang van de groep personen die niet tot de WWB-uitkeringsgerechtigden behoren (personen op gesubsidieerde arbeid en nuggers/ANW-ers) ook samenhangt met de arbeidsmarktsituatie. Ook deze veronderstelling is bevestigd vanuit de data.

¹ Bron: I. Groot, L. Janssens, C. Zijdeveld. *Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB* (SEO, april 2004).

Nuggers/ANW-ers en personen op gesubsidieerde arbeid zijn daarom niet expliciet in dit model opgenomen maar tellen impliciet wel mee in de verdeling.

Formulering van de variant

Voor deze variant is de behoefte dus geoperationaliseerd als een samenspel tussen aantal WWB-ers en de arbeidsmarkt. Om te bepalen welke arbeidsmarktkenmerken in de variant worden opgenomen en welke weegfactoren daaraan worden toegekend is gebruik gemaakt van het gemeenschappelijk ijkpunt (de genormeerde behoefte).

Er is bekeken welke arbeidsmarktfactoren in combinatie met het aantal WWB-ers de genormeerde behoefte het best verklaren. Deze arbeidsmarktfactoren worden opgenomen als verdeelkenmerk, waarbij zowel voor de arbeidsmarktfactoren als voor de omvang van de WWB-populatie een weegfactor is berekend. Gezocht is naar die combinatie van kenmerken en weegfactoren die de genormeerde behoefte (het ijkpunt) het best verklaren.

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

Operationalisering van de behoefte

Variant 3 is ontwikkeld vanuit de gedachte dat *alle* doelgroepen voor reïntegratie moeten meetellen bij de verdeling van middelen. Bij deze variant is de reïntegratiebehoefte dus geoperationaliseerd als de omvang van de totale groep personen die voor reïntegratie in aanmerking komt. Voor gesubsidieerde arbeid en nuggers is wel een specifieke afbakening gehanteerd. Deze wordt in paragraaf 2.2 nader toegelicht. In deze variant zijn in principe ook alle Work First inspanningen van gemeenten 'afgedekt': iedere persoon waarvoor Work first-inspanningen worden verricht wordt meegeteld bij de verdeling van middelen.

Formulering van de variant

De variant is gedefinieerd zonder enige input vanuit de databestanden. Alle drie de componenten van de doelgroep (WWB-ers, Nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid) zijn op een eigen manier afgebakend en gedefinieerd en wegen even zwaar mee in de verdeling.

Variant 4: alle doelgroepen en de arbeidsmarkt

Operationalisering van de behoefte

Variant 4 combineert de kernelementen van de varianten 2 en 3, vanuit de gedachte dat dit tot een nog betere verdeling van middelen leidt. In deze variant tellen dus alle groepen voor reïntegratie mee en wordt ook de arbeidsmarkt meegewogen om te corrigeren voor de zwaarte van de in te zetten instrumenten. Voor deze variant is de behoefte geoperationaliseerd als een samenspel tussen de omvang van de totale doelgroep en de arbeidsmarkt.

Formulering van de variant

Alle doelgroepen voor reïntegratie zijn op dezelfde manier benoemd als in variant 3. Vervolgens is bekeken welke arbeidsmarktfactoren in combinatie met het deze doelgroepen de genormeerde behoefte (het gemeenschappelijk ijkpunt) het best verklaren. Deze arbeidsmarktfactoren worden opgenomen als verdeelkenmerk, waarbij zowel voor de arbeidsmarktfactoren als voor de omvang van de doelgroep een weegfactor is berekend. Gezocht is naar die combinatie van kenmerken en weegfactoren die de geoperationaliseerde behoefte het best verklaren.

2.2 De vier varianten

In deze paragraaf worden de varianten op hoofdlijnen beschreven. Voor alle drie de varianten geven we aan wat het uitgangspunt was, wat de parameters van het verdeelmodel zijn en wat de verklaarde variantie is van elke variant.

Voor iedere variant geldt het volgende:

- Het verdeelmodel is ontwikkeld los van de omvang van het macrobudget; het verdeelmodel verdeelt het gegeven macrobudget zo goed mogelijk over de gemeenten met behulp van factoren die verband houden met de genormeerde behoefte van de gemeenten.
- De uitkomst leidt tot trekkingsrechten. Het totaal van alle trekkingsrechten over alle gemeenten wordt gelijk gesteld met het macrobudget. Elke gemeente krijgt volgens haar eigen trekkingsrechten een deel van het totale macrobudget toegewezen. Uit iedere variant is een formule te destilleren. Het gemeentelijk aandeel uit het macrobudget is te berekenen door het aantal punten van de gemeente te delen door het totale aantal punten van alle gemeenten in Nederland.
- Aan ieder verdeelkenmerk wordt een weegfactor toegekend die bepaald hoe zwaar het kenmerk meetelt in de verdeling van middelen. De verdeelkenmerken en weegfactoren moeten in samenhang met elkaar worden gezien; een op het oog onverklaarbaar teken kan erin staan om in combinatie met de andere verdeelkenmerken de variant de hoogste verklaringskracht te geven.

2.2.1 Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

Uitgangspunten

- De parameters van het mogelijke verdeelmodel zijn variabelen die de gemeenten niet zonder meer kunnen beïnvloeden.
- De parameters hebben betrekking op de vraag en het aanbod op de lokale arbeidsmarkt en zijn een objectieve moeilijkheidsgraad voor de plaatsing van bijstandsgerechtigden. Alle mogelijke variabelen die als parameter kunnen dienen en waarover het Centraal Bureau voor de Statistiek beschikt, zijn onderzocht ten behoeve van de analyses voor variant 1¹. Het betreft 3-jaarsgemiddelden. Het bleek niet mogelijk de parameters op jaarbasis in het model op te nemen omdat de bronbestanden niet in gegevens op jaarbasis voorzien.

Verdeelkenmerken en samenhang met geoperationaliseerde behoefte

Met behulp van vier parameters kan het verdeelmodel vormgegeven worden:

- de omvang van de middelbaar geschoolde beroepsbevolking: dat zijn personen met een opleiding mbo, havo of vwo
- de kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod: de omvang van de beroepsbevolking minus de werkzame beroepsbevolking
- de niet-beschikbare beroepsbevolking: dat deel van de potentiële beroepsbevolking dat zich niet beschikbaar stelt voor betaald werk (van tenminste 12 uur per week).
- de kwalitatieve discrepantie van de werkgelegenheid: de omvang van de laaggeschoolde beroepsbevolking minus de omvang van de laaggeschoolde werkzame beroepsbevolking.

¹ Gegevens die afkomstig zijn uit de EBB, zijn beschikbaar op gemeenteniveau voor gemeenten met een omvang vanaf 10.000 inwoners. Voor deze gemeenten zijn de EBB-gegevens op gemeenteniveau gebruikt. Voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zijn de gegevens van het COROP-gebied verminderd met de gegevens van de 10.000-plusgemeenten binnen het gebied. Het arbeidsmarktaandeel van de 10.000- min gemeenten binnen het Coropgebied is toebedeeld naar rato van het aandeel van de potentiële beroepsbevolking.

Te hanteren bronnen

Alle gegevens voor deze variant zijn te ontleen aan de Enquête Beroepsbevolking (EBB). In overleg met het CBS moet worden bekeken of deze gegevens op een tijdig moment beschikbaar zijn.

De verdeelkenmerken samen verklaren 96% van het genormeerde ijkpunt. De verklaringskracht van deze variant is daarmee hoog ¹.

Verdeelkenmerken variant 1	Gewicht en teken parameter
Omvang middelbaar geschoolde beroepsbevolking (a)	- 0.1
Kwantitatieve discrepantie werkgelegenheid (b)	0.7
Niet-beschikbare beroepsbevolking (c)	0.1
Kwalitatieve discrepantie werkgelegenheid (d)	1.0

Het aandeel uit het macrobudget van een bepaalde gemeente is te berekenen aan de hand van de volgende formule:

$$\frac{(-0.1a + 0.7b + 0.1c + d) \text{ gemeente A}}{(-0.1a + 0.7b + 0.1c + d) \text{ alle gemeenten}} * \text{macrobudget}$$

De verdeling van het W-deel berust bij deze variant voor 100% op kenmerken van de regionale/lokale arbeidsmarkt. De doelgroep is geen direct verdeelkenmerk maar telt indirect wel mee omdat de verdeelkenmerken zijn gebaseerd op een ijkpunt waarin de gemeentelijke doelgroep centraal stond.

Vereenvoudiging of aanpassing

In dit rapport presenteren we de meest eenvoudige versie voor variant 1: de variant met het minste aantal parameters. Het kan zijn dat de parameters in deze versie te weinig herkenbaar zijn voor gemeenten. Bijvoorbeeld: 'waarom krijgen we extra geld voor de niet-beschikbare beroepsbevolking?'. Op zich zijn andere versies voor deze variant mogelijk met een vergelijkbare verklaringskracht, maar met een andere combinatie van parameters. Dit zijn dan wel varianten met meer parameters.

Ook deze variant is nog verder te vereenvoudigen, door het aantal parameters terug te brengen. De verklaringskracht gaat er daarmee weliswaar op achteruit, maar zal nog zeker op een acceptabel niveau liggen.

2.2.2 Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

Uitgangspunten

Het uitgangspunt bij dit model is dat de behoefte aan reïntegratiemiddelen samenhangt met het aantal uitkeringsgerechtigden en de arbeidsmarktsituatie. Het aantal uitkeringsgerechtigden is een indicator voor het aantal cliënten voor wie een instrument moet worden ingezet, en de arbeidsmarktsituatie bepaalt hoeveel moeite het kost om iemand uit te laten stromen. Er wordt in

¹ De parameters van het verdeelmodel kunnen ongeschaald worden opgenomen in het verdeelmodel (dus in absolute aantallen, niet vooraf gecategoriseerd); de verklaringsgraad van het model verslechtert aanzienlijk als de parameters geschaald worden. Dat komt doordat in de parameters in ongeschaalde vorm tevens de omvang van de gemeente is verdisconteerd.

deze variant aangenomen dat de kosten van reïntegratie-inspanningen toenemen bij een slechtere arbeidsmarktsituatie. Bij dit model wordt, zoals beschreven in paragraaf 2.1, uitgegaan van de veronderstelling dat het aantal WWB-ers in een gemeente een goede indicator is voor de omvang van de totale doelgroep voor reïntegratie (personen op gesubsidieerde arbeid, nuggers en personen in een Work First traject).

Geen weging naar uitkeringsduur

In het oorspronkelijke verdeelmodel voor het W-deel werden aan WWB-ers gewichten toegekend al naargelang de uitkeringsduur. Dit gebeurde vanuit de veronderstelling dat de kosten van de te verrichten reïntegratie-inspanningen toenemen naarmate een cliënt langer van een uitkering afhankelijk is. De wegingsfactoren waren dusdanig gekozen dat uiting werd gegeven aan de mate waarin gemeenten instrumentarium inzetten voor de verschillende subgroepen en aan verschillen in kosten per traject tussen de subgroepen.

Bij de ontwikkeling van deze variant is bewust afgezien van het meenemen van uitkeringsduur. Het datamateriaal staat weging naar uitkeringsduur eigenlijk niet toe omdat de kosten voor reïntegratie niet goed in de analyses zijn mee te nemen. Bovendien zou een weging altijd zijn gebaseerd zijn op de inzet van instrumenten in het verleden (het verleden wordt dan als norm genomen voor de behoefte aan instrumenten). Eigenlijk is ook het zuiverder om niet te wegen naar uitkeringsduur, omdat er al snel een normerende werking van uit gaat. Gemeenten zouden geacht worden meer middelen te besteden aan bepaalde groepen. Daarbij komt dat die inzet in de loop der tijd ook kan wijzigen; de forse investeringen in Work First trajecten zullen ervoor zorgen dat het zwaartepunt van de inspanningen meer in het eerste jaar komt te liggen.

Verdeelkenmerken en weegfactoren

Met behulp van de volgende vijf parameters is het model vorm te geven:

- het aantal bijstandsontvangers: iedereen die in het peiljaar op enig moment een WWB-uitkering ontving. Mensen die dus maar een maand een uitkering ontvangen tellen dus even zwaar mee als mensen die het gehele jaar een uitkering ontvingen.
- de omvang van de hooggeschoolde beroepsbevolking: dat zijn personen met een opleiding op hbo-niveau of hoger
- de kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod: de omvang van de beroepsbevolking minus de werkzame beroepsbevolking
- het volume WW-ontvangers: dat is het totaal aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een ww-uitkering ontvangt
- Een constante.

De verklaringskracht voor deze variant is eveneens hoog (98%), zelfs nog iets hoger dan voor variant 1.¹ Onder verklaringskracht verstaan we de mate waarin variant 2 het gemeenschappelijke ijkpunt voor de behoefte verklaart.

Te hanteren bronnen

Het aantal bijstandsontvangers is te ontleen aan de bijstandsstatistiek (CBS). De recordopbouw voorziet in mogelijkheden om de gewenste gegevens over het bijstandsvolume op gemeentenniveau aan de bijstandsstatistiek te ontleen. In de huidige vorm is de bijstandsstatistiek echter al-

¹ De parameters van het verdeelmodel kunnen ongeschaald opgenomen worden in het verdeelmodel (dus in absolute aantallen, niet vooraf gecategoriseerd); de verklaringsgraad van het model verslechtert aanzienlijk als de parameters geschaald worden. Dat komt doordat in de parameters in ongeschaalde vorm tevens de omvang van de gemeente is verdisconteerd.

leen bedoeld om beleidsinformatie te verschaffen. Wanneer de verdeling van het W-deel mede gebaseerd zou worden op de informatie uit de bijstandsstatistiek zou de betrouwbaarheid van gegevens op gemeenteniveau nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden. Het is goed denkbaar dat de controle op de kwaliteit van door gemeenten aangeleverde gegevens zwaarder moet worden ingezet. Vroegtijdig overleg hierover met het CBS is daarom van groot belang. Een alternatief is dat gemeenten het Verslag over de Uitvoering wat gemeenten (VODU), voorzien van een accountantsverklaring, moeten aanleveren aan de Ministerie van SZW. Ook het oplevermoment van definitieve gegevens van beide bronnen is een punt van aandacht. De bijstandsstatistiek voorziet momenteel in definitieve gegevens (over het voorafgaande jaar) in juli. Gemeenten moeten het VODU momenteel uiterlijk in september aanleveren. Of deze momenten voor de toekomst zijn aan te passen is op dit moment onduidelijk.

Aan de hand van de Enquête Beroepsbevolking is te voorzien in gegevens over hooggeschoolde beroepsbevolking en de kwantitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod. Het volume WW-ontvangers is te ontleen aan de WW-statistiek van het CBS.

Verdeelkenmerken	Gewicht en teken parameter
Constante	15
Aantal bijstandsontvangers (a)	0.57
Hooggeschoolde beroepsbevolking (b)	- 0.03
Kwantitatieve discrepantie werkgelegenheid (c)	0.44
Volume WW-uitkeringsgerechtigden (d)	- 0.38

De verdeling van het W-deel berust bij deze variant voor bijna 60% op de omvang de doelgroep en voor 40% op kenmerken van de regionale/lokale arbeidsmarkt.

$$\frac{(15 + 0.57a - 0.03b + 0.44c - 0.38d) \text{ gemeente A}}{(15 + 0.57a - 0.03b + 0.44c - 0.38d) \text{ alle gemeenten}} * \text{macrobudget}$$

Vereenvoudiging of aanpassing

Ook hier zijn weer andere versies voor deze variant mogelijk met een vergelijkbare verklaringskracht, maar met een andere combinatie van parameters. Deze variant is bovendien nog verder te vereenvoudigen, door het aantal parameters terug te brengen. De verklaringskracht gaat er daarmee weliswaar op achteruit, maar zal nog zeker op een acceptabel niveau liggen.

2.2.3 Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

Uitgangspunten

In deze variant wordt de verdeling bepaald aan de hand van *alle* personen die in aanmerking komen voor reïntegratie. Dus zowel personen die op gesubsidieerde arbeid werkzaam zijn, personen die een WWB-uitkering hebben en personen zonder uitkering die wel vallen onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid (nuggers en ANW-ers die zich bij de gemeente hebben aangemeld voor reïntegratie). Iedereen telt in dit model in principe even zwaar mee; wel worden voor nuggers en mensen op gesubsidieerde arbeid bepaalde afbakeningen gemaakt.

Alleen mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid

Er is lang stilgestaan bij de vraag of, en op welke manier gesubsidieerde arbeid vorm zou moeten krijgen in het model. Mensen op gesubsidieerde arbeid vormen ook een doelgroep voor reïntegratieactiviteiten. Ze moeten immers uitstromen naar een reguliere baan. Personen die (fulltime) gesubsidieerde arbeid verrichten ontvangen geen bijstandsuitkering. Als deze personen niet meetellen voor de verdeling van het W-deel, betekent dit dat gemeenten voor deze personen geen W-middelen krijgen en dus minder mogelijkheden hebben om voor hen trajecten in te zetten gericht op uitstroom naar regulier werk. Een gemeente die deze groep geen gesubsidieerde arbeid zou aanbieden, heeft ze gewoon in de bijstand en ontvangt dus wel reïntegratiegelden¹. Daarbij zijn de grotere gemeenten en enkele kleine gemeenten met zorginstellingen in het verleden gestimuleerd om zoveel mogelijk gesubsidieerde arbeid in te zetten vanuit de reïntegratiebudgetten. Het lijkt niet rechtvaardig dat zij hierdoor in de problemen komen.

Daar staat tegenover dat het werkdeel bedoeld is om mensen te reïntegreren naar regulier werk. Met name de langdurige vormen van gesubsidieerde arbeid zijn niet zozeer te zien als reïntegratie-instrument maar hebben meer weg van een eindbaan. Het is te betwisten of mensen die bewust op een eindbaan worden geplaatst (zonder de bedoeling binnen een redelijke termijn door te stromen naar regulier werk) tot de doelgroep voor reïntegratie behoren. Meetellen van alle mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats (dus ook de langdurige vormen) zou de doelstelling van de WWB (bevorderen uitstroom naar regulier werk) aantasten. Het zou immers gemeenten met relatief veel 'eindbanen' ten onrechte kunnen bevoordelen en dus gemeenten kunnen stimuleren om gesubsidieerde arbeid in stand te houden.

Als oplossing is gekozen voor een model waarin een bepaalde maximum duur van gesubsidieerde arbeid is opgenomen. Op die manier blijft gesubsidieerde arbeid een instrument om de doorstroom te bevorderen. Er zijn subvarianten mogelijk met een maximale duur van 1, 2 respectievelijk 3 jaar. In dit rapport wordt uitgegaan van een maximumduur van 2 jaar. Dit is lang genoeg om de kans op werk daadwerkelijk te vergroten door het opdoen werkervaring en arbeidsritme, en kort genoeg om het tijdelijke karakter ervan te benadrukken. In 2003 viel 38% van de personen op een gesubsidieerde arbeidsplaats onder deze definitie.

Nuggers en ANW-ers op basis van gerealiseerde inspanningen

Ook aan nuggers en ANW-ers is uitgebreid aandacht besteed. Aan de ene kant is het een doelgroep voor reïntegratie, die dus ook mee moet tellen in de verdeelsystematiek. Aan de andere kant levert het I-deel geen prikkels om instrumenten in te zetten voor deze groep. Succesvolle reïntegratie levert gemeenten immers geen besparing op het I-deel op. In de huidige situatie geven veel gemeenten dan ook weinig prioriteit aan nuggers. Gemeenten geven vaak nog wel prioriteit aan nuggers die *potentiële* WWB-ers zijn, bijvoorbeeld schoolverlaters.

Het lijkt dan ook niet rechtvaardig om gemeenten met een relatief grote groep niet-uitkeringsgerechtigden en ANW-ers zonder meer een groter deel uit het W-deel toe te kennen. De kans is immers reëel dat ze voor deze groepen weinig inspanningen zullen verrichten. Als tussenoplossing is er in deze variant voor gekozen om te werken met het aantal nuggers waarvoor door de gemeente in het voorafgaande jaar daadwerkelijk een reïntegratie-instrument is ingezet. In 2003 betrof dit 3% van alle nuggers.

¹ Overigens worden op uitkeringslasten van gemeenten middelen bespaard wanneer mensen op een gesubsidieerde baan gezet worden. Deze middelen zijn in te zetten voor de financiering van gesubsidieerde arbeid. De mate waarin gemeenten financieel voordeel ondervinden van mensen plaatsen op een gesubsidieerde baan hangt af van de kosten van de loonkostensubsidie die hierop door de gemeente wordt verstrekt.

Verdeelkenmerken en samenhang met geoperationaliseerde behoefte

In variant 3 worden *alle* personen die in aanmerking komen voor reïntegratie opgenomen in het verdeelmodel:

- Het aantal bijstandsontvangers: iedereen die in het peiljaar op enig moment een WWB-uitkering ontving.
- Het aantal Nuggers en ANW-ers waarvoor in het voorafgaande jaar een instrument is ingezet
- Personen die korter dan een bepaald aantal jaren in gesubsidieerde arbeid werkzaam zijn. In de variant die hier wordt gepresenteerd is de duur gemaximeerd tot twee jaar.

We definiëren de doelgroepen dusdanig dat er geen overlap is tussen de groepen, iemand kan dus niet meetellen als bijstandsgerechtigde én nigger. Verder is ook hier weer gerekend met iedereen die op enig moment in het jaar tot één van de groepen behoorde (ongeacht de termijn).

Bronnen

Het aantal bijstandsontvangers is te ontleen aan de bijstandsstatistiek (CBS). Net als bij variant 2 zou de betrouwbaarheid van deze gegevens nog eens tegen het licht moeten worden gehouden en is vroegtijdig overleg met CBS gewenst.

Voor nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid zijn er twee potentiële bronnen:

- De Statistiek Reïntegratie Gemeenten waarvoor vanaf 2005 door alle gemeenten in Nederland gegevens worden aangeleverd bij het CBS. In het kader van dit onderzoek is kort overlegd over de mogelijkheden om hierin met CBS-statistieken te voorzien. De recordopbouw voorziet in mogelijkheden om de parameters te ontleen aan de SRG¹. In de huidige situatie vindt echter geen uitgebreide verificatie op de juistheid van de aangeleverde gegevens plaats. Meer nog dan bij de bijstandsstatistiek kunnen hier vraagtekens worden gezet bij de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens. Het kan zijn dat eerst een kwaliteitstraject noodzakelijk is om de betrouwbaarheid van gegevens op een acceptabel niveau te brengen, voordat gegevens uit de SRG enigszins betrouwbare informatie op de parameters verschaffen. Vroegtijdig overleg met CBS is dus op zijn plaats. Momenteel vindt oplevering van definitieve gegevens uit de bijstandsstatistiek en de voorlopers van de SRG² ergens in de zomer van het volgende jaar plaats (juni-augustus). Hoe het oplevermoment van de SRG zal uitpakken is op dit moment nog niet goed te voorzien.
- Het Verslag over de Uitvoering (VODU), wat gemeenten – voorzien van een accountsverklaring – moeten aanleveren aan het Ministerie. Het format van het VODU zal dan wel moeten worden uitgebreid. Gemeenten moeten het VODU uiterlijk september aanleveren aan het Ministerie. Het is hierdoor de vraag of gegevens uit het VODU tijdig genoeg beschikbaar zijn om op basis van jaar t-2 de middelen voor begrotingsjaar t te verdelen.

De verklaringskracht van het verdeelmodel is zeer hoog (99%). Hieronder verstaan we de mate waarin variant 4 de vanuit de data genormeerde behoefte verklaart.

Verdeelkenmerken	Gewicht en teken parameter
Aantal bijstandgerechtigden (a)	1.00
Aantal nuggers/ANW-ers waarvoor in peiljaar instrument is ingezet (b)	1.00
Aantal personen op gesubsidieerde arbeid (maximaal 2 jaar) (c)	1.00

¹ Er wordt geregistreerd of, en vanaf wanneer een loonkostensubsidie wordt ingezet. In de communicatie met gemeenten moet duidelijk zijn dat hier alle vormen van gesubsidieerde arbeid onder vallen, dus bijvoorbeeld ook detacheringen. Er wordt bovendien geregistreerd of er instrumenten voor Nuggers/ANW-ers worden ingezet, en vanaf wanneer.

² Bedoeld worden de WIW-statistiek, de ID-monitor en de Monitor Scholing en Activering.

De verdeling van het W-deel berust in deze variant voor 100% op de omvang van de doelgroep in gemeenten.

Het aandeel uit het macrobudget van een bepaalde gemeente is te berekenen aan de hand van de volgende formule:

$$\frac{(a+b+c) \text{ gemeente A}}{(a+b+c) \text{ alle gemeenten}} * \text{macrobudget}$$

Vereenvoudiging of aanpassing

De variant is niet verder te vereenvoudigen zonder onrecht te doen aan het uitgangspunt dat de totale doelgroep voor reïntegratie moet meetellen voor de verdeling van middelen. Wel zijn aanpassingen mogelijk waar het gaat om de afbakening van het aantal personen op gesubsidieerde arbeid. We presenteren hier een variant waarin mensen die langer dan twee jaar werkzaam zijn op een gesubsidieerde baan niet meer worden meegerekend. De grens kan ook op 1 jaar of 3 jaar worden gesteld.

2.2.4 Variant 4: alle doelgroepen en de arbeidsmarkt

Uitgangspunten

In deze variant worden de kernelementen van de varianten 2 en 3 gecombineerd. In variant 4 wordt daarom de totale doelgroep voor reïntegratie meegerekend in het verdeelmodel en wordt tegelijkertijd een weging aangebracht al naargelang verschillen in arbeidsmarktsituatie tussen gemeenten.

Verdeelkenmerken en samenhang met geoperationaliseerde behoefte

Variante 4 bevat de meeste verdeelkenmerken:

- Het aantal bijstandsontvangers: iedereen die in het peiljaar op enig moment een WWB-uitkering ontving. Mensen die maar een maand een uitkering ontvangen tellen dus even zwaar mee als mensen die het gehele jaar een uitkering ontvingen.
- Het aantal nuggers en ANW-ers waarvoor in het voorafgaande jaar een instrument is ingezet
- Personen die korter dan een bepaald aantal jaren in gesubsidieerde arbeid werkzaam zijn. In de variant die hier wordt gepresenteerd is de duur gemaximeerd tot twee jaar.
- De omvang van de hooggeschoolde beroepsbevolking: dat zijn personen met een opleiding op hbo-niveau of hoger
- De kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod: de omvang van de beroepsbevolking minus de werkzame beroepsbevolking
- De kwalitatieve discrepantie van de werkgelegenheid: de omvang van de laaggeschoolde beroepsbevolking minus de omvang van de laaggeschoolde werkzame beroepsbevolking.
- Het volume WW-ontvangers: dat is het totaal aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een ww-uitkering ontvangt
- Een constante.

We definiëren de doelgroepen zodanig dat er geen overlap is tussen de groepen, iemand kan dus niet meetellen als bijstandsgerechtigde en nigger.

Te hanteren bronnen

Het aantal bijstandsonvangers is te ontleen aan de bijstandsstatistiek (CBS). Voor nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid zijn er twee potentiële bronnen: de Statistiek Reïntegratie Gemeenten of het Verslag over de Uitvoering. Voor alle doelgroepen geldt, net als bij variant 3, dat het verstandig is in goed overleg met het CBS te kijken naar de kwaliteit en tijdige beschikbaarheid van de gegevens op gemeenteniveau.

De Enquête Beroepsbevolking voorziet in de benodigde gegevens over de beroepsbevolking. Het aantal WW-ontvangers is te ontleen aan de WW-statistiek van het CBS.

De verklaringskracht is ook zeer hoog (99%), maar niet beter dan van variant 3. Hieronder verstaan we de mate waarin variant 4 de vanuit de data geoperationaliseerde behoefte verklaart.

Verdeelkenmerken	Gewicht en teken parameter
Aantal bijstandgerechtigden (a)	0.73
Aantal nuggers/ANW-ers waarvoor in peiljaar instrument is ingezet (b)	0.73
Aantal personen op gesubsidieerde arbeid (maximaal 2 jaar) (c)	0.73
Hooggeschoolde beroepsbevolking (d)	- 0.03
Kwantitatieve discrepantie werkgelegenheid (e)	0.50
Volume WW-uitkeringsgerechtigden (f)	- 0.37
Kwalitatieve discrepantie werkgelegenheid (g)	- 0.35
Constante	10

De verdeling van het W-deel berust in deze variant voor ongeveer driekwart op de omvang van de doelgroep en voor ongeveer een kwart op verschillen in arbeidsmarktsituatie.

$$\frac{(10 + 0.73a + 0.73b + 0.73c - 0.03d + 0.5e - 0.37f - 0.35g) \text{ gemeente A}}{(10 + 0.73a + 0.73b + 0.73c - 0.03d + 0.5e - 0.37f - 0.35g) \text{ alle gemeenten}} \quad * \text{ macrobudget}$$

Aanpassing of vereenvoudiging

Ook hier zijn weer andere versies voor deze variant mogelijk met een vergelijkbare verklaringskracht, maar met een andere combinatie van parameters. Deze variant is bovendien nog verder te vereenvoudigen, door het aantal parameters terug te brengen. De verklaringskracht gaat er daarmee weliswaar op achteruit, maar zal nog zeker op een acceptabel niveau liggen.

3 Beoordeling van de varianten

In dit hoofdstuk worden de varianten beoordeeld aan de hand van de criteria waaraan een verdeelmodel voor het W-deel zou moeten voldoen. Deze criteria, die beschreven staan in paragraaf 1.2, worden in dit hoofdstuk per paragraaf behandeld.

3.1 Verdeling naar behoefte van gemeenten

Het Werkdeel van de WWB moet de middelen verdelen naar verschillen in behoefte van gemeenten. Gemeenten met een zware reïntegratietaak moeten meer middelen tot hun beschikking krijgen dan gemeenten waarbij de reïntegratie minder inspanning en middelen vergt.

Het is moeilijk de varianten op dit criterium naast elkaar te leggen. De behoefte van gemeenten is immers niet op een objectieve manier vast te stellen. Voor alle vier de varianten is de behoefte daarom op een andere manier geoperationaliseerd. Als we de varianten vergelijken door ze langs het gemeenschappelijke ijkpunt te leggen (de 'genormeerde behoefte') dan blijkt dat alle vier de varianten een zeer hoge verklaringskracht hebben, variërend van 96% voor variant 1 tot zelfs 99% voor de varianten 3 en 4¹. Wat dit betreft ontlopen de varianten elkaar dus nauwelijks.

Van iedere variant valt overigens te beargumenteren dat deze de middelen het beste verdeelt naar de behoefte van gemeenten:

- Variant 1 geeft een goede verdeling van de middelen omdat deze is opgesteld naar aanleiding van de genormeerde behoefte vanuit de data. De methode voor variant 1 is daarmee het meest objectief. De zwaarte van de reïntegratietaak van gemeenten is in deze variant geobjectiveerd op basis van externe factoren. Omdat er bewust voor is gekozen geen parameters op te nemen die door gemeenten beïnvloedbaar zijn of door gemeenten moeten worden aangeleverd vormt de omvang van de doelgroep geen verdeelkenmerk. Dit verklaart waarschijnlijk de iets geringere verklaringskracht.
- Variant 2 verdeelt de middelen goed naar de behoefte omdat deze de belangrijkste doelgroep als uitgangspunt neemt en corrigeert voor de zwaarte van de inspanningen, al naargelang de situatie op de arbeidsmarkt. De variant sluit globaal aan bij door gemeente ervaren behoefte en geeft een objectieve correctie voor de zwaarte van de verrichten inspanningen.
- Variant 3 geeft een goede verdeling van de middelen omdat deze variant de totale omvang van de doelgroep neemt als verdeelcriterium. Daarmee sluit de variant het best aan bij de door gemeenten ervaren behoefte.
- Variant 4 probeert de relevante facetten van variant 2 en 3 te combineren: ze neemt de totale gemeentelijke doelgroep voor reïntegratie als uitgangspunt en corrigeert voor de zwaarte van de te verrichten inspanningen. Daarmee sluit de variant goed aan bij door gemeenten ervaren behoefte en geeft een objectieve correctie voor zwaarte inspanningen. Daarmee is variant 4 de meest totale variant. Qua verklaringskracht voegt variant 4 echter niets toe aan variant 3.

In de eerste variant vormt de doelgroep voor reïntegratie geen verdeelkenmerk. Als een gemeente, om welke reden dan ook, niet uitkomt met het I-deel, wordt die gemeente vanuit het W-deel op geen enkele manier gecompenseerd om die achterstand in te halen. Sterker nog, omdat zowel

¹ Onder verklaringskracht verstaan we de mate waarin het model de genormeerde behoefte verklaard.

het I-deel als het W-deel worden berekend op basis van externe factoren, is het aannemelijk dat gemeenten die relatief weinig ontvangen vanuit het I-deel ook op een relatief klein deel van het W-deel kunnen rekenen.

In onderstaande tabel is per variant aangegeven hoe de score is op het criterium van verdeling naar behoefte.

	Verdeling naar behoefte (vast ijkpunt)	Verdeling naar behoefte (beredenering)
Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	• Zeer hoge verklaringskracht	• Te beargumenteren maar staat verder af van door gemeenten ervaren behoefte
Variant 2: aantal uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	• Zeer hoge verklaringskracht	• Sluit globaal aan bij door gemeente ervaren behoefte en geeft objectieve correctie voor zwaarte inspanningen
Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie	• Zeer hoge verklaringskracht	• Sluit beste aan bij door gemeenten ervaren behoefte
Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarkt	• Zeer hoge verklaringskracht	• Sluit beste aan bij door gemeenten ervaren behoefte en geeft een correctie voor zwaarte inspanningen

3.2 Aansluiting bij de doelstelling van de WWB

Het verdeelmodel voor het W-deel moet de middelen rechtvaardig over gemeenten verdelen maar hoeft niet te prikkelen. De prikkels voor gemeenten moeten voortkomen uit het I-deel. Het model dient de doelstelling van de WWB te ondersteunen: de beleidsvrijheid van gemeenten moet gewaarborgd blijven, het model mag gemeenten niet sturen naar een bepaalde invulling van hun reïntegratieactiviteiten en moet zo mogelijk garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen. Met andere woorden: het model moet neutraal zijn richting gemeenten met betrekking tot de keuze van instrumenten en doelgroepen voor reïntegratie. Daarnaast mag het model de prikkelwerking van de WWB (stimuleren van uitstroom naar regulier werk) niet doorkruisen.

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

- De verdeelfactoren in deze variant zijn allemaal extern. Voor de verdeling van het W-deel maakt het dus niet uit voor welke groepen instrumenten worden ingezet en welke instrumenten daarbij worden ingezet. De variant is dus volledig neutraal ten opzichte van de inzet van instrumentarium en doelgroepen stuurt dus op geen enkele wijze. De beleidsvrijheid van gemeenten is gewaarborgd.
- Als enig minpunt kan ingebracht worden dat er geen enkele prikkel zal zijn (noch vanuit het W-deel, noch vanuit het I-deel) om iets te doen voor nuggers en het model dus niet bijdraagt aan een evenwichtige benadering van doelgroepen. Men kan zich echter afvragen of het wenselijk is dat het verdeelmodel dergelijke prikkels bevat, gezien het criterium van neutraliteit.

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

- Eén van de verdeelkenmerken in variant 2 is de populatie bijstandsgerechtigden (uitgedrukt in het aantal mensen wat op enig moment in het peiljaar een uitkering ontvangt). Door de omvang van de WWB populatie mee te nemen in het model, zou dit de prikkel vanuit het I-deel om zoveel mogelijk personen uit de WWB laten stromen kunnen verlagen. Omdat de besparing op het I-deel echter veel groter is dan het verlies op het W-deel bij uitstroom naar werk, zullen gemeenten ook bij deze variant nog geprikkeld worden om zoveel mogelijk personen te reïntegreren naar werk¹.
- Personen die op gesubsidieerde arbeid werkzaam zijn, hebben geen WWB-uitkering en worden bij variant 2 dus niet meegeteld bij de verdeling van de middelen. Als deze personen geen gesubsidieerde arbeid zouden hebben, zouden ze hoogstwaarschijnlijk een WWB-uitkering ontvangen en dus wel meetellen bij de verdeling van de middelen. Voor gemeenten kan het daarom ongunstig zijn om mensen een gesubsidieerde baan aan te bieden. Zij krijgen minder W-deel terwijl het doorgaans een duur instrument is. Daar staat overigens tegenover dat bespaard wordt op de uitkeringskosten. De netto-opbrengst of kosten voor gemeenten hangen vooral af van de kosten die voor gesubsidieerde arbeid gemaakt worden. Deze variant is dus niet helemaal neutraal wat betreft de inzet van gesubsidieerde arbeid en kan gemeenten aanzetten om niet te veel mensen op gesubsidieerde arbeid te zetten. Voor kortdurende gesubsidieerde arbeid valt het wel mee, omdat de personen in het jaar dat ze nog wel een uitkering ontvangen volledig meetellen voor de verdeling van middelen. Echter, gemeenten die met Work First projecten werken waarbij kortdurende gesubsidieerde arbeid wordt ingezet zonder dat de cliënt een uitkering heeft gekregen, zijn bij deze variant in het nadeel. Daar staat tegenover dat de prikkelwerking van de WWB (gericht op doorstroom naar regulier werk) volledig wordt ondersteund.
- Ook in deze variant zijn nuggers niet als verdeelkenmerk opgenomen waardoor de variant niet bijdraagt aan een evenwichtige benadering van doelgroepen.

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

- Bij variant 3 zijn alle personen die tot de gemeentelijke doelgroep voor reïntegratie behoren, opgenomen. Ook voor personen die kortdurend op gesubsidieerde zijn geplaatst ontvangen gemeenten middelen, maar niet voor personen die er al langer werken. Bij toepassing van deze variant maakt het daarom niet uit of een cliënt een WWB-uitkering ontvangt of kortdurend op gesubsidieerde arbeid is geplaatst. Deze variant geeft dus geen prikkel om iemand wel of niet op gesubsidieerde arbeid te plaatsen en heeft daarmee de gewenste neutraliteit. Alleen gemeenten die gesubsidieerde arbeid voor langer dan het gestelde maximum inzetten ontvangen voor deze groep geen reïntegratiemiddelen. Daarin verschilt deze variant echter niet van de andere varianten.
- Keerzijde daarvan is dat de prikkelwerking van de WWB (stimuleren van uitstroom naar regulier werk) kan worden doorkruist. Het kan in bepaalde gevallen voor gemeenten per saldo (I- en W-deel samen) voordelig uitpakken om mensen op gesubsidieerde arbeid te plaatsen, omdat voor deze mensen kan worden bespaard op de uitkeringskosten.²
- Door gemeenten middelen toe te kennen als zij instrumenten inzetten voor nuggers, geeft deze variant een prikkel om iets te doen voor nuggers en draagt daarmee dus bij aan een evenredige dienstverlening aan alle doelgroepen.

¹ Zie ook: I. Groot, L. Janssens, C. Zijdeveld. *Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB* (SEO, april 2004). Bijlage bij hoofdstuk 3: micro-simulaties

² De uiteindelijke uitwerking op de gemeentefinanciën hangt namelijk ook af van de hoogte van de loonkostensubsidie: wanneer de gesubsidieerde baan niet al te veel kost kan het gemeenten per saldo een voordeel opleveren.

- Deze variant heeft oog voor Work First initiatieven van gemeenten. Work First is sterk in opkomst door de invoering van de WWB. Alle vormen van Work First investeringen van gemeenten zijn in deze variant gedekt; werken met behoud van uitkering telt mee omdat WWB-ers meetellen, mensen met een traject die geen uitkering hebben tellen mee, omdat trajecten voor nuggers worden meegeteld. En personen die kortdurend op een gesubsidieerde baan werken en geen uitkering krijgen, tellen mee omdat personen op gesubsidieerde arbeid in deze variant ook meetellen. Gemeenten kunnen dus gerust inzetten op Work First-arrangementen zonder bang te zijn dat ze worden benadeeld bij de verdeling van het W-deel.

Variant 4: alle doelgroepen èn arbeidsmarktsituatie

- Omdat alle personen uit de doelgroep meetellen in de verdeling van middelen is deze variant neutraal wat betreft de inzet van instrumentarium. Ook deze variant heeft optimaal oog voor Work First-inspanningen van gemeenten. Daar staat tegenover dat de prikkelwerking van de WWB (uitstroom naar regulier werk) ook hier kan worden doorkruist.
- Door gemeenten middelen toe te kennen als zij instrumenten inzetten voor nuggers, geeft deze variant een prikkel om iets te doen voor nuggers en draagt daarmee dus bij aan een evenredige dienstverlening aan alle doelgroepen. De prikkel is echter minder groot dan onder variant 3 omdat de doelgroep niet volledig maar ongeveer driekwart meeweegt bij de verdeling van middelen

In onderstaande tabel is per variant aangegeven hoe de score is op het criterium dat het model de doelstelling van de WWB moet ondersteunen.

	Neutraal wat betreft inzet instrumentarium en doelgroepen	Bijdrage aan evenwichtige benadering doelgroepen
Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Neutraal 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
Variant 2: aantal uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoordelig voor gemeenten om mensen in plaats van bijstand op gesubsidieerde arbeid te zetten. • Prikkel WWB (doorstroom regulier werk) volledig ondersteund 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie	<ul style="list-style-type: none"> • Neutraal • Enige doorkruising prikkelwerking WWB 	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve prikkel iets voor nuggers te doen
Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Neutraal • Enige doorkruising prikkelwerking WWB 	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve prikkel iets voor nuggers te doen (minder groot dan onder 3)

3.3 Gevoeligheid voor oneigenlijk handelen

Van het model mogen geen ongewenste prikkels uitgaan tot oneigenlijk handelen van gemeenten. Dit is belangrijk omdat de uitkomsten van de verdeelsystematiek niet in twijfel mogen worden getrokken omdat de input niet zou deugen.

Onder oneigenlijk handelen verstaan we twee gedragingen:

- het manipuleren van cliëntenstromen louter met het oog op het verhogen van het aandeel uit het W-deel (en dus niet met het oogmerk iets voor cliënten te doen). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een gemeente door het werven van bepaalde cliëntgroepen een groter aandeel uit het W-deel zou kunnen ontvangen, bijvoorbeeld wanneer de bij het CWI ingeschreven groep nuggers als verdeelkenmerk zou fungeren. Dit is echter voor geen van de varianten het geval.
- het bewust aanleveren van onjuiste gegevens of het manipuleren van statistiekgegevens om een hoger aandeel uit het W-deel te krijgen. Het gaat hier dus om de fraudegevoeligheid van de variant.

Een woord vooraf is op zijn plaats. Er is op basis van de huidige praktijk geen enkele aanleiding te veronderstellen dat gemeenten geneigd zouden zijn tot oneigenlijk handelen. Dit neemt niet weg dat de ontwikkelde varianten wel beoordeeld moeten worden op gevoeligheid voor oneigenlijk handelen. In deze paragraaf beoordelen we dus alleen de systematiek van de varianten, en niet het gedrag van gemeenten.

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

- Het risico op manipuleren van cliëntenstromen is bij deze variant nihil omdat de verdeelkenmerken niet door de afdeling sociale zaken van gemeenten zijn te beïnvloeden.
- Deze variant is om dezelfde reden ook niet fraudegevoelig.

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

- In deze variant is het aantal bijstandsgerechtigden een belangrijk verdeelkenmerk. Het is niet aannemelijk dat gemeenten de omvang van de WWB populatie zullen proberen te manipuleren. Daarvoor is de prikkel vanuit het I-deel om mensen uit de uitkering te krijgen veel te groot. Het is wel denkbaar dat gemeenten de daadwerkelijke opzet van Work First arrangementen gaan afstemmen op de inhoud van het verdeelmodel: constructies waarbij personen toch korte tijd in de uitkering komen voordat ze bijvoorbeeld een gesubsidieerde baan krijgen aangeboden, leveren gemeenten immers een groter reïntegratiebudget op.
- Variant 2 is wel enigszins fraudegevoelig. Voor de bijstandsstatistiek is er momenteel geen uitgebreide controle op de juistheid van gegevens; er is immers geen accountantscontrole op de bij het CBS aangeleverde gegevens. Daardoor is het in principe mogelijk het WWB-volume 'op te hogen' met als doel meer reïntegratiemiddelen te verkrijgen. Er zijn overigens wel manieren om dit op te lossen. Wanneer het volume per gemeente bijvoorbeeld openbaar gepubliceerd wordt is de kans op bewust aanleveren van onjuiste gegevens minder groot omdat gemeenten hierop kunnen worden aangesproken. Bovendien loopt de bijstandsstatistiek al jaren waardoor het mogelijk is gegevens te checken met die over eerdere jaren (toen de statistiek nog niet gebruikt werd voor de verdeling van het werkdeel en er bovendien een check mogelijk was met de uitgaven aan bijstand). Wanneer de gegevens zouden kunnen worden ontleend aan het VODU is de kans op manipuleren van gegevens over het WWB-volume nog aanzienlijk minder groot, omdat het VODU gepaard dient te gaan met een accountantsverklaring. Invoeren van deze variant vergt daarmee wel meer externe controle op aangeleverde gegevens over WWB-uitkeringen dan momenteel het geval is.

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

- Er is in deze variant geen risico meer dat gemeenten de opzet van Work First arrangementen gaan afstemmen op de parameters in het verdeelmodel omdat alle Work First constructies zijn 'gedekt' in dit model. Iedereen uit de doelgroep telt even zwaar mee.

- De parameter voor nuggers is nog wel enigszins gevoelig voor oneigenlijk handelen. Gemeenten kunnen voor iedere nigger een klein (goedkoop) instrument inzetten waardoor het aantal nuggers in de telling toeneemt en dus ook hun aandeel uit het W-deel. Ook kan een gemeente de eigen bijdrage van de nigger aan de reïntegratie heel hoog maken, waardoor de kosten van de reïntegratie lager zijn dan de opbrengst die bij de verdeling van het W-deel wordt ontvangen voor de nigger. Het is dan echter de vraag of een nuggers zelf nog wel interesse heeft in reïntegratie door de gemeente.
- Ook de parameter voor gesubsidieerde arbeid zou enigszins gevoelig kunnen zijn oneigenlijk handelen. Gemeenten die bewust een geringe loonkostensubsidie inzetten kunnen daar per saldo op verdienen. In plaats van een dure uitkering hoeven deze gemeenten alleen een geringe loonkostensubsidie te betalen, terwijl deze mensen met een loonkostensubsidie wel volledig meetellen bij de verdeling van het W-deel. Het is echter de vraag of het zo makkelijk zal zijn mensen met een geringe loonkostensubsidie uit de uitkering te houden; de werkgever moet dan immers bereid zijn een groot deel van de loonkosten zelf te betalen.
- Deze variant kent dezelfde fraudegevoeligheid als variant 2 waar gaat om gegevens over het WWB-volume. De fraudegevoeligheid van variant 3 is daarnaast afhankelijk van de te hantieren gegevensbron over nuggers en mensen op gesubsidieerde arbeid: de Statistiek Reïntegratie Gemeenten of het Verslag over de Uitvoering (met accountantsverklaring). Voor de SRG is er geen controle op de juistheid van gegevens; er is immers geen accountantscontrole. Daardoor is het in principe mogelijk het aantal inspanningen voor nuggers en het aantal mensen op gesubsidieerde arbeid 'op te hogen' met als doel meer reïntegratiemiddelen te verkrijgen. De fraudegevoeligheid van de SRG is beduidend hoger dan die van de bijstandstatistiek, omdat er geen mogelijkheden zijn voor controle met eerdere jaargangen. Wanneer de gegevens zouden kunnen worden ontleend aan het VODU is de kans op manipuleren van gegevens aanzienlijk minder groot. Invoeren van deze variant vergt daarmee meer externe controle op aangeleverde gegevens over WWB-uitkeringen, inspanningen voor nuggers en mensen op gesubsidieerde arbeid dan momenteel het geval is.

Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie

- Ook in deze variant is er geen risico meer dat gemeenten de opzet van Work First arrangementen gaan afstemmen op de parameters in het verdeelmodel omdat alle Work First constructies zijn 'gedekt' in dit model.
- De parameters voor nuggers en gesubsidieerde arbeid zijn ook hier nog wel enigszins gevoelig voor oneigenlijk handelen, door inzet van goedkope instrumenten.
- Deze variant kent dezelfde fraudegevoeligheid als variant 3 waar gaat om gegevens over het WWB-volume, de inspanningen voor nuggers en het aantal mensen op gesubsidieerde arbeid. Ook deze variant vergt dus meer externe controle op aangeleverde gegevens over WWB-uitkeringen, inspanningen voor nuggers en mensen op gesubsidieerde arbeid dan momenteel het geval is.
- De beide vormen van oneigenlijk handelen leveren gemeenten onder deze variant echter minder op dan onder variant 3 omdat de doelgroepen nu voor ongeveer driekwart meetellen in de verdeling en niet voor 100%. Voor wat betreft de arbeidsmarktvariabelen is de gevoeligheid voor oneigenlijk handelen, net als onder variant 1, nihil omdat gemeenten deze variabelen niet kunnen beïnvloeden.

In onderstaande tabel is per variant aangegeven hoe de score is op het criterium van oneigenlijk handelen.

	Gevoeligheid voor manipuleren cliëntenstromen	Gevoeligheid voor manipuleren gegevens
Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Geen risico 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen risico
Variant 2: aantal uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Amper risico, hooguit afstemmen Work First-constructies 	<ul style="list-style-type: none"> • Enig risico, opvoeren externe controle vereist
Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie	<ul style="list-style-type: none"> • Enig risico, wat betreft zwaarte instrumenten voor nuggers 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer externe controle vereist. • Risico afhankelijk van gehanteerde bron voor nuggers en gesubsidieerde arbeid.
Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Enig risico, wat betreft zwaarte instrumenten voor nuggers 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer externe controle vereist. • Risico afhankelijk van gehanteerde bron voor nuggers en gesubsidieerde arbeid.

3.4 Transparantie en eenvoud

Het model moet zo transparant en eenvoudig mogelijk zijn. De verdeelkenmerken moeten duidelijk, herkenbaar en bescheiden in aantal zijn.

Ook de manier waarop het aandeel van gemeenten berekend wordt, moet eenvoudig en herkenbaar zijn. Wat dit betreft doet zich dan ook al meteen een knelpunt voor in de wijze waarop het aandeel van gemeenten uit het macrobudget wordt berekend. Het verdeelmodel zal namelijk altijd vorm krijgen in het berekenen van trekkingsrechten voor gemeenten. Het gemeentelijke aandeel binnen het totaal van de trekkingsrechten bepaalt welk deel van het macrobudget aan de gemeente wordt toegekend. Het toegekende budget voor gemeente x wordt daarmee afhankelijk gemaakt van de situatie in alle andere gemeenten. Het is daardoor mogelijk dat het budget in gemeente x over de jaren heen varieert, terwijl de gemeentelijke parameters ongeveer gelijk blijven. Dit is doorgaans moeilijk te begrijpen.

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

- De verdeelkenmerken zijn begrijpelijk en bescheiden in aantal.
- Het lijkt zo op het eerste gezicht echter niet logisch om het geld te verdelen naar omgevingsfactoren. Gemeenten zien zich in de praktijk immers geconfronteerd met een groep personen waarvoor ze reïntegratieverantwoordelijkheid dragen.
- Gemeenten zouden zich bij de verdeelkenmerken in de huidige variant 1 kunnen verwonderen over de keuze van juist deze verdeelkenmerken: waarom krijg ik geld of loop ik geld mis door de omvang van de niet-beschikbare beroepsbevolking of door de omvang van de middelbaar geschoolde beroepsbevolking? Hoewel statistisch te onderbouwen is het mogelijk niet altijd makkelijk uit te leggen.
- Tevens is het voor gemeenten moeilijk om veranderingen in de verdeelkenmerken direct te herkennen, zoals een veranderende arbeidsmarktsituatie. Het model is daardoor niet erg transparant.

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

- Ook deze variant is eenvoudig: ook hier zijn de verdeelkenmerken begrijpelijk en bescheiden in aantal. Het aantal verdeelkenmerken is bovendien nog verder terug te brengen zonder de verklaringskracht van het model al te zeer teniet te doen.
- De herkenbaarheid voor gemeenten is aanzienlijk groter omdat de omvang van de doelgroep meetelt in de verdeling (dat zijn immers de kostendragers). Het inbrengen van arbeidsmarktvariabelen is nu beter uit te leggen omdat dit gebeurt om te kunnen wegen naar de zwaarte van reïntegratie-inspanningen. Dit neemt niet weg dat gemeenten zich nog wel kunnen verwonderen over de keuze van de uiteindelijke parameters.
- Ook bij deze variant is het lastig om veranderingen in de arbeidsmarktsituatie direct te herkennen.

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

- Ook deze variant is eenvoudig: de verdeelkenmerken zijn begrijpelijk en bescheiden in aantal.
- Het model is bovendien transparant: de totale doelgroep voor reïntegratie wordt immers meegerekend. De enige kanttekening wat betreft de transparantie van deze variant is de afbakening van de nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid. Er moet goed beargumenteerd worden waarom er op de gekozen manier is afgebakend.
- De nuggers/ANW-ers komen op een andere manier in het model dan de andere twee doelgroepen (gerealiseerde inspanningen versus totale omvang subgroep). Dit komt de transparantie niet ten goede.
- Ook ontwikkelingen in de parameters zijn voor gemeenten goed herkenbaar omdat het in alle gevallen gemeentelijke doelgroepen zijn (waar men dus vanzelf zicht op heeft).

Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie

- Variant 4 telt de meeste verdeelkenmerken en is daarmee de minst eenvoudige variant. Het aantal arbeidsmarktkenmerken in de variant is echter nog terug te brengen zonder al te grote concessies aan de verklaringskracht van het model.
- De verdeelkenmerken als zodanig zijn wel begrijpelijk.
- De herkenbaarheid van het verdeelmodel is ongeveer gelijk aan die van variant 2. De omvang van de doelgroep telt mee in de verdeling en het inbrengen van arbeidsmarktvariabelen is uit te leggen omdat het gebeurt om te kunnen wegen naar de zwaarte van reïntegratie-inspanningen. Dit neemt niet weg dat gemeenten zich ook hierbij kunnen verwonderen over de keuze van de uiteindelijke parameters.
- Ook bij deze variant is het lastig om veranderingen in de arbeidsmarktsituatie direct te herkennen.

In onderstaande tabel is per variant aangegeven hoe de score is op het criterium van transparantie en eenvoud.

	Transparantie	Eenvoud
Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	<ul style="list-style-type: none"> Verdeling louter op basis van omgevingsfactoren kan tot verwondering leiden 	<ul style="list-style-type: none"> Verdeelkenmerken begrijpelijk en beperkt in aantal
Variant 2: aantal uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	<ul style="list-style-type: none"> Behoorlijk transparant en herkenbaar, uiteindelijke parameters over arbeidsmarkt kunnen nog wel tot verwondering leiden 	<ul style="list-style-type: none"> Verdeelkenmerken begrijpelijk en beperkt in aantal
Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie	<ul style="list-style-type: none"> Behoorlijk transparant en herkenbaar. Afbakening nuggers volgens andere definitie komt transparantie niet ten goede. Concrete afbakening gesubsidieerde arbeid is discussieerbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> Verdeelkenmerken begrijpelijk en beperkt in aantal
Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie	<ul style="list-style-type: none"> Behoorlijk transparant en herkenbaar. Afbakening nuggers volgens andere definitie komt transparantie niet ten goede. Concrete afbakening gesubsidieerde arbeid is discussieerbaar. Uiteindelijke parameters over arbeidsmarkt kunnen nog wel tot verwondering leiden 	<ul style="list-style-type: none"> Minst eenvoudig vanwege meeste verdeelkenmerken Wel begrijpelijke kenmerken

3.5 Administratieve lasten

De verdeelsystematiek mag niet tot hoge administratieve lasten leiden. Het is niet de bedoeling dat gemeenten meer gegevens moeten gaan registreren voor de verdeling van het W-deel of dat zij extra gegevens moeten aanleveren.

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

- Bij deze variant wordt van gemeenten niet verwacht dat ze meer moeten registreren dan ze nu al doen. Voor de berekening wordt geen enkel kenmerk dat de gemeente zelf aanlevert, gebruikt. Deze variant levert dus geen administratieve lasten op.

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

- De arbeidsmarktkenmerken worden ook in variant 2 niet door gemeenten aangeleverd.
- Het aantal WWB-ers wordt al geregistreerd en aangeleverd aan het CBS. Deze variant veronderstelt wel een systeem voor externe controle op de juistheid van de aangeleverde gegevens, waardoor de administratieve lasten kunnen toenemen.

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

De administratieve lasten voor deze variant zijn afhankelijk van de uiteindelijke keuze van de gegevensbron voor nuggers en personen op gesubsidieerde arbeid:

- Wanneer de gegevens hiervoor worden onttrokken aan de Statistiek Reïntegratie door Gemeenten zal deze variant niet gepaard gaan met administratieve lasten. Nadeel is dat er dan vraagtekens gezet kunnen worden bij de betrouwbaarheid van de gegevens. Het ligt dan ook voor de hand dat de controle op de aangeleverde gegevens toeneemt waardoor het niet is uit te sluiten dat er administratieve lasten zullen ontstaan.
- Wanneer de gegevens worden onttrokken aan het VODU, zullen gemeenten hiervoor niet extra hoeven te registreren maar wel extra gegevens moeten aanleveren, namelijk over nuggers en personen op gesubsidieerde arbeid. In dat geval gaat deze variant gepaard met administratieve lasten.

Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie

- Voor variant 4 gelden dezelfde opmerkingen over administratieve lasten als voor variant 3. Afhankelijk van de keuze van de gegevensbron zullen de administratieve lasten meer of minder toenemen. Het is aannemelijk dat er minimaal enige administratieve lasten voor deze variant zullen zijn.

In onderstaande tabel is per variant aangegeven hoe de score is op het criterium van administratieve lasten

Administratieve lasten	
Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	• Geen
Variant 2: aantal uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	• Enige, externe controle op WWB gegevens neemt waarschijnlijk toe
Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie	• Meer externe controle vereist. Lasten afhankelijk van gehanteerde bron voor nuggers en gesubsidieerde arbeid. Sluitende controle op gegevens impliceert substantiële administratieve lasten.
Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarkt	• Meer externe controle vereist. Lasten afhankelijk van gehanteerde bron voor nuggers en gesubsidieerde arbeid. Sluitende controle op gegevens impliceert substantiële administratieve lasten.

3.6 Robuustheid en bestendigheid

Het model dient robuust en bestendig te zijn. Dit wil zeggen dat er geen grote verandering mogen optreden in de uitkomsten van het model bij kleine verschuivingen in de verdeelkenmerken of bij te verwachten veranderingen in de toekomst. In deze paragraaf wordt de robuustheid en bestendigheid op verschillende manieren getoetst.

Fictieve verdeling 2002-2003

Robuustheid en bestendigheid zijn onder andere te toetsen door te kijken naar veranderingen in budget over de jaren heen. Aangezien het niet mogelijk is te voorspellen voor de toekomst hebben we de datasets uit het verleden gebruikt voor een fictieve verdeling van het werkbudget volgens de ontwikkelde varianten. In onderstaande tabellen hebben we de varianten toegepast op

de gegevensbronnen over 2002 en 2003. Voor een analyse over meerdere jaren waren de data onvoldoende compleet.

Tabel 3.1 Fictieve verschillen in budgetverdeling tussen 2002-2003 (afwijking 2003 ten opzichte van 2002)

A. Totale budgetten per regio

Regio	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
Noord	-1%	4%	7%	5%
Oost	0%	1%	4%	2%
West	0%	0%	-3%	-1%
Zuid	0%	-3%	1%	-2%

B. Totale budgetten per grootteklasse

Grootteklasse (aantal inwoners)	Aantal	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
<20.000	226	0%	-6%	5%	-5%
20.001 – 40.000	139	0%	-5%	3%	-3%
40.001 – 60.000	39	0%	-2%	2%	-1%
60.001 – 100.000	31	0%	4%	3%	4%
100.001 – 150.000	14	0%	3%	2%	3%
> 150.000	12	0%	1%	-4%	0%

C. Mediaan (middelste waarde) per grootteklasse

Grootteklasse gemeenten (aantal inwoners)	Aantal	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
<20.000	226	-1%	-5%	5%	-5%
20.001 – 40.000	139	0%	-7%	3%	-5%
40.001 – 60.000	39	0%	-2%	3%	-1%
60.001 – 100.000	31	0%	2%	2%	2%
100.001 – 150.000	14	0%	3%	2%	3%
> 150.000	12	0%	1%	-1%	0%

Uit het overzicht is af te leiden dat de budgetverdeling onder variant 1 het meest stabiel is over de twee jaargangen. Dat komt doordat de gegevens over de arbeidsmarkt voortschrijdende gemiddelden over drie jaren betreffen en dus per definitie geleidelijk zullen veranderen. Voor de andere varianten blijven de schommelingen van de budgetverdeling over de regio's en over grootteklassen beperkt tot maximaal 5 à 7 procent op jaarbasis.

Voor individuele gemeenten kunnen de varianten 2, 3 en 4 echter gepaard gaan met flinke schommelingen in de jaarlijkse budgettoekenning. Hiervoor is gekeken naar minimum- en maximumwaarden van schommelingen in budgetten tussen 2002 en 2003. Dit zal vooral te maken hebben met schommelingen in de omvang van de bijstandspopulatie, die op jaarbasis in de varianten is opgenomen. De allergrootste schommelingen lijken zich voor te doen onder de varianten 2 en 4. De geringere bestendigheid van de varianten 2, 3 en 4 over de jaren heen kan worden beperkt door ook voor de omvang van de doelgroep te gaan werken met gemiddelde waarden over meerdere jaren.

Overigens moet goed worden afgewogen of fluctuaties in de omvang van budgetten per se erg zijn. Het is immers van belang dat het W-deel flexibel aansluit bij de behoefte. Bovendien is er een meeneemregeling waarmee al te grote fluctuaties in budgetten door gemeenten zelf zijn op te vangen.

Simulaties

Op de data zijn een aantal soorten simulaties uitgevoerd om te bezien of bepaalde ontwikkelingen lijden tot al te sterke veranderingen in uitkomsten:

- Door gegevens over gemeenten in een bepaalde regio samen te voegen is gekeken naar het effect van gemeentelijke herindelingen. Wanneer een willekeurig aantal kleine gemeenten wordt samengevoegd tot een geringer aantal heringedeelde grotere gemeentes dan ontvangt de nieuwe grote gemeente ongeveer even veel als de afzonderlijke gemeente samen. De grotere gemeente is minder gevoelig voor fluctuaties in de tijd. Extreme hoge of lage waarden in de tijd en in de ruimte vervlakken door grotere verdeeleenheden.
- Het ligt in de lijn der verwachting dat gemeenten de omvang van gesubsidieerde arbeid de komende jaren flink gaan afbouwen. Op het databestand zijn simulaties uitgevoerd, door de omvang van het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen flink terug te brengen (bijvoorbeeld met de helft). Het blijkt dat de voorziene afbouw van gesubsidieerde arbeid de uiteindelijke uitkomsten van variant 3 en 4 amper zullen veranderen. Ook dit komt doordat deze subgroep maar een klein deel uitmaakt van de totale doelgroep voor gemeenten. Het overgrote deel van de mensen op gesubsidieerde arbeid is al langer dan 2 jaar in dienst en telt ook nu al niet meer mee in de varianten 3 en 4.
- Het is tevens denkbaar dat zich schommelingen zullen voordoen in de inzet van instrumentarium voor nuggers/ANW-ers. In de huidige situatie blijven de inspanningen van gemeenten zeer beperkt; gemiddeld genomen wordt voor ongeveer 3% van alle nuggers een instrument ingezet. Wanneer de inspanningen van gemeenten zouden verzesvoudigen (niet 3% van de nuggers maar 20% een instrument) blijven de uitkomsten voor de varianten 3 en 4 toch ongeveer gelijk. Pas wanneer de inspanningen voor nuggers-ANW-ers nog sterker stijgen (bijvoorbeeld 50% van de alle nuggers een instrument) zijn grote verschillen in uitkomsten zichtbaar.

Beredeneerde analyse

Daarnaast kunnen zich ontwikkelingen voordoen die niet in de databestanden zijn te simuleren. We bespreken de drie belangrijkste:

- De prijzen voor reïntegratie-instrumenten kunnen fluctueren. Momenteel lijkt sprake van een dalende tendens, maar dit zou in de toekomst ook weer kunnen omkeren. Alle varianten zijn in principe neutraal voor landelijke ontwikkelingen in de prijs van reïntegratie. De prijzen van reïntegratie zijn immers op geen enkele manier meegenomen in de ontwikkeling van de varianten (ook niet bij de geoperationaliseerde behoefte). Alle gemeenten ondervinden hetzelfde effect van een prijsdaling of –stijging op de behoefte aan reïntegratiemiddelen. Regionale prijsverschillen kunnen verschillen in behoeften van gemeenten nog wel beïnvloeden. Gemeenten kunnen echter zelf onderhandelen over de prijzen van reïntegratie.
- Voor de komende jaren wordt algemeen verwacht dat er sprake zal zijn van een aantrekkende arbeidsmarkt, waardoor de werkloosheid zal dalen en het relatief gemakkelijker zal worden om een betaalde baan te vinden (al wordt door gemeenten wel opgemerkt dat bijstandsgerechtigden doorgaans weinig profiteren van een aantrekkende werkgelegenheid). In alle varianten speelt de arbeidsmarkt een belangrijke rol, hetzij direct, hetzij indirect in de omvang van de doelgroep voor reïntegratie. De verdeling is vooral gebaseerd op verschillen in arbeids-

marktsituatie tussen gemeenten onderling. Het verdeelmodel lijkt daarmee op zich neutraal ten opzichte van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De enige beperking is dat een gemeente waarin de arbeidsmarktsituatie verslechtert ten opzichte van andere gemeenten dit pas na verloop van tijd zal merken in het budget. Naarmate er meer gebruik wordt gemaakt van 3 jaarsgemiddelden zal die vertraging sterker zijn.

De behoefte van gemeenten kan wel fluctueren als gevolg van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Verhoging of verlaging van de hoogte van het macrobudget voor het W-deel is echter de enige mogelijkheid om hier rekening mee te houden.

- De omvang en samenstelling van de bijstandspopulatie kan veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van systeemwijzigingen. Het nieuwe WAO-stelsel zal er bijvoorbeeld toe leiden dat er (op termijn) meer mensen van een bijstandsuitkering afhankelijk zullen zijn. Dit kan voor de ene gemeente anders uitpakken dan voor de andere. Het is moeilijk te voorspellen hoe de varianten bij een dergelijke ontwikkeling uitwerken. De varianten waarin de doelgroep op de een of andere manier meetelt in de verdeling zullen corrigeren voor de mate waarin de bijstandspopulatie als gevolg van dit soort ontwikkelingen per gemeente toeneemt.

De samenstelling van de doelgroep verandert dan echter ook. Gemeenten met een relatief zwaardere doelgroep ontvangen niet meer middelen uit het W-deel. De varianten waarin de arbeidsmarkt een rol speelt (1, 2 en 4) zijn echter ontwikkeld vanuit een genormeerde behoefte (het ijkpunt) die is gebaseerd op de kenmerken van de bijstandspopulatie. Alle vier de varianten scoren bovendien hoog als het gaat om de verklarende waarde. De genormeerde behoefte is echter een momentopname, gebaseerd op verschillen in samenstelling van de bijstandspopulatie tussen gemeenten onderling. Dit maakt het aannemelijk dat na verloop van tijd herijking nodig zal zijn wanneer de samenstelling van de doelgroep voor reïntegratie verandert.

3.7 Voorspelbaarheid van de uitkomst

De uitkomst van de verdeelsystematiek moet voor gemeenten voorspelbaar zijn, zodat zij hier rekening mee kunnen houden bij het opstellen van hun jaarlijkse begroting en het afsluiten van inkoopcontracten.

Beperkingen voor alle varianten

De uitkomst van het verdeelmodel zal voor gemeenten nooit echt goed te voorspellen zijn. De omvang van het macrobudget wordt immers jaarlijks opnieuw vastgesteld en bovendien wordt het aandeel uit het W-deel bij elke variant berekend op grond van verschillen tussen de gemeente en de andere gemeenten in Nederland. Ook al is het voor een gemeente goed te voorspellen hoe ze op de verdeelkenmerken scoort, dan nog is de omvang van het budget niet goed te voorspellen omdat de gemeente niet precies weet hoe alle overige gemeenten op de verdeelkenmerken scoren.

Omdat het macrobudget verdeeld wordt over ruim 400 gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten zijn met name bij de kleine gemeenten schommelingen in de budgetten niet te voorkomen. Op zich zijn die schommelingen ook wel te rechtvaardigen; in kleine gemeenten kan een absolute stijging van de bijstandspopulatie met 20 personen in procentuele zin al een behoorlijke stijging zijn (als ze bijvoorbeeld maar 40 cliënten hadden, dan is dit een stijging van 50%). Een vergelijkbare stijging in het W-deel zal dan ook rechtvaardig gevonden worden.

Het is voor gemeenten vooral van belang dat zij zo vroeg mogelijk de definitieve omvang van het budget voor een bepaald jaar weten. Op basis hiervan kunnen immers verplichtingen worden aangegaan met reïntegratiebedrijven en kan de gemeentelijke begroting worden vastgesteld. De definitieve vaststelling van de gemeentelijke werkbudgetten wordt vooral bepaald door het moment waarop het macrobudget wordt vastgesteld (normaliter stemt de Tweede Kamer in december in met de begroting voor het volgende jaar; overigens stelt de MvT op de WWB dat de budgetten in oktober bekend worden gemaakt). Verdeling van het W-deel voor jaar t vindt dan plaats op basis van gegevens uit jaar t-2.

De varianten vergeleken

Hoewel de voorspelbaarheid van de uitkomst hoe dan ook beperkingen kent verschillen de varianten op dit punt wel van elkaar. Hiervoor kijken we naar de mate waarin de budgetten stabiel zullen zijn en naar de mate waarin gemeenten zicht zullen hebben op ontwikkelingen in de gehanteerde verdeelkenmerken (de relevante parameters).

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

- Omdat variant 1 noodzakelijkerwijs werkt met 3-jaarsgemiddelden is de budgetverdeling onder deze variant het meest stabiel.
- Gemeenten hebben echter geen direct zicht op ontwikkelingen in de parameters van het verdeelmodel en kunnen dus niet gemakkelijk zien of hun situatie is veranderd ten opzichte van vorige jaren (laat staan hoe zich dit verhoudt tot de rest van de gemeenten in Nederland). Het is daardoor moeilijk te voorspellen of de omvang van het reïntegratiebudget voor de gemeente zal veranderen en in welke richting.

Variant 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

- Variant 2 werkt voor wat betreft de arbeidsmarktkenmerken met 3-jaarsgemiddelden, maar voor wat betreft het aantal WWB-ers en WW-ers met aantallen op jaarbasis. Daarmee zijn de uitkomsten minder stabiel dan onder variant 1; er kunnen zich behoorlijke schommelingen over de jaren heen voordoen. Voor individuele gemeenten kunnen de schommelingen behoorlijk zijn. Overigens is de stabiliteit desgewenst te vergroten door ook met meerjaarsgemiddelden te gaan werken. Dit doet echter tekort aan de veranderde behoefte van gemeente (als de omvang van je doelgroep stijgt zie je dat het liefst ook direct in het reïntegratiebudget terug).
- Gemeenten hebben weliswaar beschikking over WWB-gegevens ze hebben maar geen direct zicht op ontwikkelingen in de arbeidsmarktparameters. Het is helemaal lastig te voorspellen hoe de combinatie van WWB-volume en arbeidsmarkt zich zal ontwikkelen in relatie tot de andere gemeenten in Nederland.

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

- Variant 3 werkt voor alle subgroepen met gegevens op jaarbasis, en is daarmee minder stabiel dan variant 1. Ook hier is de stabiliteit te vergroten door te werken met meerjaarsgemiddelden, waarbij wordt ingeleverd op de flexibiliteit.
- Tegelijkertijd hebben gemeenten direct zicht op ontwikkelingen in de eigen doelgroepen en kunnen daarmee de ontwikkeling in de eigen parameters goed voorspellen. Probleem blijft dat dit moeilijk meteen is af te zetten tegen ontwikkelingen in andere gemeenten en het uiteindelijke budget dus nog steeds niet goed is te voorspellen.

Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie

- Variant 4 werkt voor de arbeidsmarktkenmerken met 3-jaarsgemiddelden, maar voor wat betreft de omvang van de doelgroepen met aantallen op jaarbasis. Daarmee zijn de uitkomsten minder stabiel dan onder variant 1. Ook hier is de stabiliteit te vergroten door te werken met meer-jaarsgemiddelden, waarbij wordt ingeleverd op de flexibiliteit.
- Net als onder variant 2 is het lastig te voorspellen hoe de combinatie van doelgroepvolume en arbeidsmarkt zich zal ontwikkelen in relatie tot de rest van de gemeenten in Nederland.

In onderstaande tabel is per variant aangegeven hoe de score is op het criterium van de voorspelbaarheid van de uitkomst.

	Stabiliteit uitkomsten	Zicht op ontwikkelingen
Variant 1: uitsluitend externe verdeel- kenmerken	<ul style="list-style-type: none">• Behoorlijk stabiel vanwege 3-jaarsgemiddelden	<ul style="list-style-type: none">• Moeilijkst te voorspellen vanwege ontbreken direct zicht
Variant 2: aantal uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	<ul style="list-style-type: none">• Minder stabiel vanwege WWB-aantallen op jaarbasis, maar toch behoorlijk stabiel	<ul style="list-style-type: none">• Moeilijk te voorspellen vanwege samenspel doelgroep en arbeidsmarkt
Variant 3: alle doelgroepen voor reïnte- gratie	<ul style="list-style-type: none">• Minst stabiel vanwege louter gebruik aantallen op jaarbasis, is stabiel te maken met meer-jaarsgemiddelden	<ul style="list-style-type: none">• Makkelijkst te voorspellen vanwege meest directe zicht, voorspelling toch nog behoorlijk complex
Variant 4: alle doelgroepen en arbeids- markt	<ul style="list-style-type: none">• Minder stabiel vanwege gebruik aantallen op jaarbasis, maar toch behoorlijk stabiel	<ul style="list-style-type: none">• Moeilijk te voorspellen vanwege samenspel doelgroep en arbeidsmarkt

3.8 Herverdeeleffecten

Met behulp van tabel 3.2 zijn indicaties te geven over de herverdeeleffecten van de varianten. Dit is gebeurd door het macrobudget voor 2004 opnieuw te verdelen met de meest recente beschikbare parameterwaarden (2003)¹. Daarmee geeft de tabel hooguit een indicatie van de richting en omvang van de herverdeeleffecten zoals gemeenten die in de praktijk zullen ondervinden. Het macrobudget zal de komende jaren immers nog licht stijgen (van € 1,58 miljard in 2004 naar € 1,67 miljard in 2007). Bovendien zal de waarde van de parameters in 2004 (het peiljaar voor 2006) per gemeente anders uitvallen dan in 2003. Belangrijk is echter vooral dat er de komende periode een overgangsregime zal zijn, waarin langzaam wordt toegewerkt naar de nieuwe verdeling. Aan het einde van de overgangsregeling kunnen de relevante parameters voor gemeenten heel anders uitvallen dan in 2003.

In de eerste tabel staat de verdeling van de middelen (bijna € 1,6 miljard) over het land ten opzichte van de huidige verdeling van de reïntegratiemiddelen (te voorziene herverdeeleffecten). Ten tweede kan geïllustreerd worden op welke wijze de middelen volgens de varianten verdeeld worden over de gemeenten naar grootteklasse. De gemeenten zijn ingedeeld in zes grootteklas-

¹ Over de inspanningen voor nuggers/ANW-ers is momenteel alleen over de 86 grootste gemeenten informatie beschikbaar uit de Monitor Scholing en Activering. Deze zijn daarom voor alle gemeenten geschat op 3% van het totale aantal bij het CWI ingeschreven nuggers/ANW-ers. Natuurlijk zullen de inspanningen voor nuggers/ANW-ers wisselen tussen gemeenten. De omvang van de inspanningen zal echter van dermate kleine aard zijn in verhouding tot de omvang van de bijstandpopulatie dat dit voor de (fictieve) herverdeeleffecten amper een rol zal spelen.

sen: tot en met 20.000 inwoners (226¹), 20.001 tot en met 40.000 inwoners (139), 40.001 tot en met 60.000 inwoners (39), 60.001 tot en met 100.000 inwoners (31), 100.001 tot en met 150.000 inwoners (14) en 150.001 inwoners of meer (12).

Tabel 3.2 Indicatieve herverdeeleffecten

A. Verschuiving in totaalbedrag per regio

	Huidige verdeling (€ 1583)	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
Noord	194	7%	-2%	-10%	-5%
Oost	277	16%	1%	-3%	-2%
West	858	-17%	-1%	0%	1%
Zuid	253	34%	4%	13%	2%

B. Verschuiving in totaalbedrag per grootteklasse van gemeenten

	Huidige verdeling (€ 1583)	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
<=20.000	93	163%	60%	21%	30%
20.001 – 40.000	173	109%	30%	23%	18%
40.001 – 60.000	117	45%	11%	14%	7%
60.001 – 100.000	222	0%	11%	14%	12%
100.001 – 150.000	180	-11%	-6%	3%	-3%
> 150.000	797	-47%	-17%	-14%	-11%

C. Verschuiving voor individuele gemeenten per grootteklasse: de mediaan (middelste waarde)

	Huidige verdeling (€ 1583)	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
<=20.000	93	200%	75%	39%	34%
20.001 – 40.000	173	163%	42%	35%	20%
40.001 – 60.000	117	67%	15%	26%	17%
60.001 – 100.000	222	14%	11%	19%	17%
100.001 – 150.000	180	-5%	-8%	11%	1%
> 150.000	797	-40%	-18%	-14%	-12%

D. Verschuiving voor individuele gemeenten (aantal gemeenten per categorie)

	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
Meer dan 50 % minder	5	10	5	15
Tussen 25 en 50% minder	24	29	25	33
Tussen 10 en 25% minder	15	36	37	44
Tussen 10% minder en 10% meer	24	59	75	75
Tussen 10% en 25% meer	21	45	62	65
Tussen 25% en 50% meer	25	61	94	74
Tussen 50 %en 100% meer	65	92	115	93
meer dan 100% meer	282	129	48	62
Totaal	461	461	461	461

¹ De cijfers tussen haakjes geven het huidige aantal gemeenten in de grootteklasse weer.

Uit de tabel is het volgende af te lezen:

- Voor alle varianten geldt dat de grootste 12 gemeenten (groter dan 150.000) er gezamenlijk substantieel op achteruitgaan en dat gemeenten met minder dan 60.000 inwoners er in totaliteit bij alle varianten op vooruit gaan. Een verklaring hiervoor is te vinden door te kijken naar ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in het bijstandsvolume. We hebben gekeken naar de periode 1999-2003. Dan blijkt dat het bijstandsvolume en de arbeidsmarkt zich in de kleinere gemeenten aanzienlijk minder gunstig hebben ontwikkeld dan in de grotere gemeenten (zie bijlage 2). Dit terwijl de budgetverdeling voor reïntegratiemiddelen momenteel nog vooral op historische kengetallen is gebaseerd. Het is dus ook te onderbouwen dat zich een verschuiving naar de kleinere gemeenten zal voordoen.
- Bij variant 1 zijn de herverdeeeffecten het allersterkst, en daalt ook het totale budget voor gemeenten met 100.000-150.000 inwoners behoorlijk. Onder variant 1 is de verschuiving van grote naar kleine gemeenten dus het grootst. De verschuiving is het minst sterk voor de varianten 3 en 4. Op zich is dat te verklaren doordat deze varianten ook het meeste lijken op de historische verdeling van reïntegratiemiddelen en variant 1 het minst. Variant 2 neemt een middenpositie in, maar ligt dichterbij de buurt van variant 3 en 4 dan van variant 1.
- Voor individuele gemeenten binnen een bepaalde grootteklasse kunnen de herverdeeeffecten overigens heel anders uitpakken. De delen A en B van de tabel gaan immers over de ontwikkelingen van de gezamenlijke budget van een bepaalde groep gemeenten. Deel C geeft inzicht in de effecten voor individuele gemeenten. De mediaan (middelste waarde) geeft wat dit betreft een goede indicator. Ook dan blijkt variant 1 tot de grootste herverdeeeffecten te leiden.
- Bij variant 1 is de groep gemeenten die erop achteruitgaat het kleinst en de groep die erop vooruit gaat het grootst (deel D van de tabel). Dit is ook te verklaren omdat in variant 1 vooral de grote gemeenten (waarvan er nu eenmaal minder zijn) erop achteruit gaan. Extreme uitschieters naar beneden (gemeenten die er meer dan 50% op achteruit gaat) zijn er bij geen van alle varianten veel. Onder variant 4 doen zich nog de grootste uitschieters naar beneden voor (in totaal 15 gemeenten). Alle varianten laten een grotere groep extreme uitschieters naar boven zien. Onder variant 1 bevinden zich de meeste gemeenten met extreme uitschieters naar boven voor (in totaal 282), onder variant 3 de minste gemeenten (in totaal 48).
- Er is ook gekeken naar de grootste uitschieters, in de zin van gemeenten die er extreem veel op vooruit of achteruit gaan. De grootste extremen (min-max) doen zich vanzelfsprekend voor onder de kleinste gemeenten, omdat daar fluctuaties in bijvoorbeeld het bijstandsvolume of arbeidsmarktfactoren procentueel sterker merkbaar zijn. De maximale en minimale herverdeeeffecten zijn voor alle varianten behoorlijk. De uitschieters naar boven zijn het grootst bij variant 1; de grootste stijging in budget zou 1631% bedragen. De uitschieters naar beneden zijn ook sterk en het sterkst onder variant 2 en 4 (een daling van tegen de 100% van het budget). Bedacht moet worden dat het bij deze grote uitschieters echt om incidentele gemeenten gaat (en doorgaans de allerkleinste). Dergelijke uitschieters zijn bij een verdeelmodel wat de middelen over zoveel gemeenten (461) moet verdelen eigenlijk niet te voorkomen. Bij inwerkingtreding van het model is speciale aandacht voor gemeenten met al te grote uitschieters wel verstandig. Het aantal gemeenten wat er meer dan 50% op achteruitgaat blijft overigens bij alle varianten beperkt (variërend van 5 tot 15).
- Daarnaast zal zich een verschuiving van middelen voordoen tussen de regio's. Het zuiden gaat er in alle varianten op vooruit (zij het in wisselende mate). Voor de overige regio's verschilt de situatie per variant. Wel is duidelijk dat ook hier variant 1 tot de grootste verschuivingen zal leiden.

Cumulatie van herverdeeeffecten

Bij de beoordeling van de varianten is het ook relevant te kijken naar de mate waarin zich een cumulatie van herverdeeeffecten zal voordoen tussen het werkdeel en het inkomensdeel. Daartoe moeten de herverdeeeffecten voor het W-deel op het niveau van individuele gemeenten worden opgeteld bij de herverdeeeffecten van het I-deel. Bij het verschijnen van dit rapport waren de herverdeeeffecten van de verdeelsystematiek voor het i-deel nog niet met zekerheid te voorspellen. In overleg met het Ministerie van SZW is besloten niet te werken met voorlopige indicaties van herverdeeeffecten. Om deze reden is het niet mogelijk de cumulatie van herverdeeeffecten in dit rapport goed in beeld te brengen. Om zo snel mogelijk zicht te krijgen op de cumulatieve herverdeeeffecten heeft het Ministerie de onderzoekers verzocht voor alle varianten de herverdeeeffecten op het niveau van individuele gemeenten afzonderlijk aan te leveren.

Er is wellicht wel enige voorspelling te doen ten aanzien van de cumulatie van herverdeeeffecten. Variant 1 lijkt wat verdeelkenmerken betreft het meest op de verdeelsystematiek voor het I-deel. Daarmee is het waarschijnlijk dat zich onder variant 1 de grootste cumulatie van herverdeeeffecten zal voordoen.

3.9 Draagvlak bij gemeenten

Het is moeilijk op voorhand te zeggen welk model op het meeste of minste draagvlak onder gemeenten kan rekenen. In het kader van dit onderzoek is immers geen draagvlakmeting gehouden. Het ligt voor de hand dat het draagvlak vooral zal samenhangen met de eerder genoemde criteria: verdeling naar behoefte, eenvoud, voorspelbaarheid, fraudegevoeligheid, etc.. De herverdeeeffecten zullen een belangrijke factor zijn bij de mate waarin gemeenten een bepaalde variant zullen accepteren. Op dit punt zullen gemeenten dan ook behoorlijk van elkaar kunnen verschillen.

Enige indicatie is te verkrijgen door te kijken naar de wijze waarop de gemeentelijke vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie de verschillende varianten ten opzichte van elkaar positioneren¹. Daaruit komt een eenduidig beeld naar voren waar het gaat om de beoordeling van variant 1. Geen van de gemeentelijke vertegenwoordigers uit begeleidingscommissie vindt dit een goed verdeelmodel. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn de te verwachten cumulatie van herverdeeeffecten met het I-deel en de geringe herkenbaarheid van de verdeelparameters voor gemeenten. De doelgroep voor reïntegratie moet voor hen op de een of andere manier in het model tot uiting komen; gemeenten die meer WWB-ers hebben dan ze vergoed krijgen uit het I-deel, moeten de kans krijgen hun overschot aan WWB-ers weg te werken. Daarbij krijgen de varianten 3 en 4, waarin de totale doelgroep wordt meegerekend in de verdeling, de meeste waardering. Er is echter geen eenduidige voorkeur voor variant 3 of 4. De gemeentelijke vertegenwoordigers maken zich daarbij niet al te veel zorgen over de betrouwbaarheid van gegevens over WWB-populatie, nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid. Ten aanzien van variant 2 (uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie) is er geen sprake van een eenduidige afwijzing zoals bij variant 1.

Natuurlijk zijn de meningen in de begeleidingscommissie hooguit indicatief voor het draagvlak voor de varianten onder alle gemeenten. Dit draagvlak zal voor een deel ook samenhangen met

¹ Vanuit de gemeenten Almere, Zevenaar, Den Haag en Alkmaar participeerden vertegenwoordigers in de begeleidingscommissie. Daarnaast hadden vertegenwoordigers van de VNG en Divosa zitting in de begeleidingscommissie.

de wijze waarop de keuze van het uiteindelijke verdeelmodel wordt beargumenteerd en van de wijze waarop het in de praktijk zal uitpakken (de herverdeeeffecten). De ervaringen met het verdeelmodel voor het I-deel wijzen uit dat het verdeelmodel pas daadwerkelijk wordt beoordeeld door gemeenten op het moment dat de waarschijnlijke herverdeeeffecten op het niveau van individuele gemeenten bekend worden. Er zullen bij ieder variant groepen gemeenten zijn die zich benadeeld voelen. Variant 2, 3 en 4 zullen leiden tot een aanzienlijk groter groep gemeenten waarvan het budget omlaag gaat, in budget gezien doet zich echter de grootste verschuiving voor onder variant 1. Dit maakt het des te meer van belang de uiteindelijke keuze voor een model goed te beargumenteren.

Naast het draagvlak voor het model als zodanig is ook het draagvlak voor de uiteindelijke uitkomsten relevant. Gemeenten moeten er vertrouwen in hebben dat de gegevens waarop de verdeling van het W-deel is gebaseerd voldoende betrouwbaar zijn. Er mogen geen twijfels zijn over de betrouwbaarheid van de input (gemeentelijke gegevens over de verdeelkenmerken). Mocht er dus gekozen worden voor varianten waarin de doelgroep meetelt in de verdeling (de varianten 2, 3 en 4) dan is nadrukkelijke aandacht nodig voor de betrouwbaarheid van de gegevensaanlevering.

In onderstaande tabel is per variant aangegeven hoe het draagvlak voor de varianten zou kunnen uitpakken. Het zijn hooguit indicaties, het draadwerkelijke draagvlak is immers niet getoetst.

	Indicatie vanuit BC	Draagvlak voor uitkomsten
Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Minste animo 	<ul style="list-style-type: none"> • Meeste herverdeeeffecten maar minste gemeenten die erop achteruit gaan, meeste gemeenten die erop vooruit gaan • Grootste kans op cumulatie herverdeeeffecten • Uitkomsten nooit manipuleerbaar door gemeenten
Variant 2: aantal uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Geen duidelijke voorkeur, geen duidelijke afwijzing 	<ul style="list-style-type: none"> • Middenpositie wat betreft herverdeeeffecten • Middenpositie wat betreft betrouwbaarheid uitkomsten
Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie	<ul style="list-style-type: none"> • Meeste animo voor variant met totale doelgroep (3 of 4) 	<ul style="list-style-type: none"> • In omvang budget minste herverdeeeffecten • Betrouwbaarheid uitkomsten te betwijfelen bij uitblijven extra controle
Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Meeste animo voor variant met totale doelgroep (3 of 4) 	<ul style="list-style-type: none"> • In omvang budget minste herverdeeeffecten • Betrouwbaarheid uitkomsten te betwijfelen bij uitblijven extra controle

3.10 Samenvatting

Op een aantal criteria scoren de varianten vergelijkbaar. Van alle varianten is goed te beargumenteren dat ze de middelen uit het W-deel verdelen naar behoefte. Bovendien zijn ze allemaal redelijk eenvoudig en transparant. Met betrekking tot de voorspelbaarheid van de uitkomsten voor gemeenten doen zich bij alle vier de varianten problemen voor omdat het aandeel uit het W-deel afhangt van de gegevens over de eigen gemeente en over de rest van de gemeenten in Nederland.

Alle varianten brengen behoorlijke herverdeeffecten met zich mee. Voor alle varianten geldt dat de grootste 12 gemeenten (groter dan 150.000) er gezamenlijk substantieel op achteruitgaan en dat gemeenten met minder dan 60.000 inwoners er in totaliteit bij alle varianten op vooruit gaan. Deze verschuiving is ook te onderbouwen omdat zich in de kleinere gemeenten de afgelopen jaren een aanzienlijk minder gunstige ontwikkeling heeft voorgedaan op zowel de arbeidsmarkt als wat betreft de omvang van de bijstandspopulatie. Dit terwijl de verdeling van het reïntegratiebudget momenteel nog vooral op historische kengetallen is gebaseerd. De varianten verschillen overigens nog wel behoorlijk wat betreft de omvang van de herverdeeffecten. Bij variant 1 is de verschuiving van grote naar kleine gemeenten verreweg het grootst. De verschuiving is het minst sterk voor de varianten 3 en 4. Variant 2 neemt een middenpositie in, maar ligt dichterbij de varianten 3 en 4 dan van variant 1. Daar staat tegenover dat variant 1 juist tot aanzienlijk minder gemeenten leidt die erop achteruitgaan (omdat het vooral de grote gemeenten zijn die erop achteruitgaan)

Op basis van onderstaand overzicht zijn per variant de belangrijkste sterke en zwakke punten goed in beeld te brengen.

Samenvattende tabel voor de 4 varianten

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	Variant 2: Uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	Variant 3: Alle doelgroepen voor reïntegratie	Variant 4: Alle doelgroepen én arbeidsmarktsituatie
Verdeling naar behoefte			
<ul style="list-style-type: none"> • Grote verklaringskracht • Te beargumenteren, maar staat verder af van door gemeenten ervaren behoefte. Biedt geen mogelijkheden om achterstand in te halen. • Reageert het meest vertraagd op veranderingen in behoefte 	<ul style="list-style-type: none"> • Grote verklaringskracht • Goed te beargumenteren 	<ul style="list-style-type: none"> • Grote verklaringskracht • Goed te beargumenteren, sluit beste aan bij door gemeenten ervaren behoefte • Reageert het snelst op veranderingen in behoefte 	<ul style="list-style-type: none"> • Grote verklaringskracht • Goed te beargumenteren
Ondersteuning doelstellingen WWB			
<ul style="list-style-type: none"> • Neutraal wat betreft inzet instrumentarium en doelgroepen • Geen expliciete bijdrage aan evenwichtige benadering doelgroepen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten kunnen ervoor kiezen om minder vaak (dure) gesubsidieerde arbeid in te zetten om hun W-deel zo groot mogelijk te houden. • Geen expliciete bijdrage aan evenwichtige benadering doelgroepen • Prikkelwerking WWB (uitstroom naar regulier werk) volledig ondersteund 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutraal wat betreft inzet instrumentarium en doelgroepen • Positieve prikkel iets voor nuggers/ANW-ers te doen • Enige doorkruising prikkelwerking WWB mogelijk (het kan per saldo voordeling uitpakken om mensen op gesubsidieerde arbeid te plaatsen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Neutraal wat betreft inzet instrumentarium en doelgroepen • Positieve prikkel iets voor nuggers/ANW-ers te doen • Enige doorkruising prikkelwerking WWB mogelijk (het kan per saldo voordeling uitpakken om mensen op gesubsidieerde arbeid te plaatsen)

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	Variant 2: Uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	Variant 3: Alle doelgroepen voor reïntegratie	Variant 4: Alle doelgroepen én arbeidsmarktsituatie
Oneigenlijk handelen			
<ul style="list-style-type: none"> • Geen risico op manipuleren cliëntenstromen • Geen risico op manipuleren gegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Amper risico op manipuleren cliëntenstromen, hooguit afstemmen Work First-constructies • Enig risico op manipuleren gegevens, opvoeren externe controle vereist 	<ul style="list-style-type: none"> • Enig risico op manipuleren cliëntenstromen, wat betreft zwaarte instrumenten voor nuggers • Meer externe controle vereist. Risico op manipuleren gegevens afhankelijk van gehanteerde bron voor nuggers en gesubsidiëerde arbeid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enig risico op manipuleren cliëntenstromen, wat betreft zwaarte instrumenten voor nuggers • Meer externe controle vereist. Risico op manipuleren gegevens afhankelijk van gehanteerde bron voor nuggers en gesubsidiëerde arbeid.
Eenvoud en transparantie			
<ul style="list-style-type: none"> • Minst herkenbaar: verdeling louter op basis van omgevingsfactoren kan tot verwondering leiden • Verdeelkenmerken begrijpelijk en beperkt in aantal 	<ul style="list-style-type: none"> • Behoorlijk transparant en herkenbaar, uiteindelijke parameters over arbeidsmarkt kunnen nog wel tot verwondering leiden • Verdeelkenmerken begrijpelijk en beperkt in aantal 	<ul style="list-style-type: none"> • Behoorlijk transparant en herkenbaar, afbakening nuggers volgens andere definitie komt transparantie niet ten goede, concrete afbakening gesubsidiëerde arbeid is discussieerbaar • Verdeelkenmerken begrijpelijk en beperkt in aantal 	<ul style="list-style-type: none"> • Behoorlijk transparant en herkenbaar, afbakening nuggers volgens andere definitie komt transparantie niet ten goede, concrete afbakening gesubsidiëerde arbeid is discussieerbaar, uiteindelijke parameters over arbeidsmarkt kunnen nog wel tot verwondering leiden • Minst eenvoudig vanwege meeste verdeelkenmerken • Wel begrijpelijke kenmerken
Administratieve lasten			
<ul style="list-style-type: none"> • Geen administratieve lasten 	<ul style="list-style-type: none"> • Enige administratieve lasten als voor gegevens over WWB volume wordt geëist dat er een accountantsverklaring bij wordt geleverd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve lasten zijn afhankelijk van de keuze van de gegevensbron. Als gekozen wordt voor een niet manipuleerbare aanlevering van gegevens (dus met accountantsverklaring), levert dit administratieve lasten op. Als gebruik wordt gemaakt van reeds beschikbare bronnen levert het geen lasten op 	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve lasten zijn afhankelijk van de keuze van de gegevensbron. Als gekozen wordt voor een niet manipuleerbare aanlevering van gegevens (dus met accountantsverklaring), levert dit administratieve lasten op. Als gebruik wordt gemaakt van beschikbare bronnen levert het geen lasten op

Variant 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken	Variant 2: Uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie	Variant 3: Alle doelgroepen voor reïntegratie	Variant 4: Alle doelgroepen én arbeidsmarktsituatie
Robuustheid en bestendigheid			
<ul style="list-style-type: none"> Meest robuust: Weinig schommelingen bij fictieve verdeling over 2002-2003 	<ul style="list-style-type: none"> Schommelingen voor individuele gemeenten kunnen behoorlijk zijn (met name de allerkleinste) 	<ul style="list-style-type: none"> Schommelingen voor individuele gemeenten kunnen behoorlijk zijn (met name de kleinste) Fluctuaties in aantal nuggers of gesubsidieerde arbeid maken weinig verschil 	<ul style="list-style-type: none"> Schommelingen voor individuele gemeenten kunnen behoorlijk zijn (met name de kleinste) Fluctuaties in aantal nuggers of gesubsidieerde arbeid maken weinig verschil
Voorspelbaarheid uitkomst			
<ul style="list-style-type: none"> Behoorlijk stabiel vanwege 3-jaarsgemiddelden Uitkomst moeilijkst te voorspellen vanwege ontbreken direct zicht voor gemeente op parameters 	<ul style="list-style-type: none"> Minder stabiel vanwege WWB-aantallen op jaarbasis, maar toch behoorlijk stabiel Uitkomst moeilijk te voorspellen vanwege samenspel doelgroep en arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> Minder stabiel vanwege louter gebruik aantallen op jaarbasis, is stabielier te maken met meerjaarsgemiddelden Uitkomst makkelijkst te voorspellen vanwege meest directe zicht, voorspelling toch nog behoorlijk complex 	<ul style="list-style-type: none"> Minder stabiel vanwege WWB-aantallen op jaarbasis, maar toch behoorlijk stabiel Uitkomst moeilijk te voorspellen vanwege samenspel doelgroep en arbeidsmarkt
Herverdeeleffecten			
<ul style="list-style-type: none"> Aanzienlijke herverdeeleffecten van grote naar kleine gemeenten Grootste verschuiving in budget Kleinste groep gemeenten die erop achteruit gaat Kans op cumulatie herverdeeleffecten met I-deel het grootst 	<ul style="list-style-type: none"> Aanzienlijke herverdeeleffecten van grote naar kleine gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> Aanzienlijke herverdeeleffecten van grote naar kleine gemeenten Kleinste verschuiving in budget (samen met variant 4) 	<ul style="list-style-type: none"> Aanzienlijke herverdeeleffecten van grote naar kleine gemeenten Kleinste verschuiving in budget samen met variant 3)
Draagvlak			
<ul style="list-style-type: none"> Minste animo vanuit BC Meeste verschuiving van budget Minste gemeenten die er op achteruitgaan (vooral de hele groten) 	<ul style="list-style-type: none"> Middenpositie 	<ul style="list-style-type: none"> Meeste animo vanuit BC Minste verschuiving van budget Betrouwbaarheid uitkomsten te betwijfelen bij uitblijven extra controle 	<ul style="list-style-type: none"> Meeste animo vanuit BC Minste verschuiving van budget Betrouwbaarheid uitkomsten te betwijfelen bij uitblijven extra controle

Variante 1: uitsluitend externe verdeelkenmerken

De sterke punten van variant 1 zijn dat de variant ongevoelig is voor oneigenlijk gedrag van gemeenten en in het geheel geen administratieve lasten met zich mee brengt. De variant is neutraal wat betreft de inzet van instrumentarium en de keuze van doelgroepen. Geen enkele beleidsmatige keuze van gemeenten kan leiden tot een groter of kleiner aandeel uit het W-deel. De uitkomsten zijn bovendien zeer stabiel.

Zwakke punten van variant 1 zijn de geringe herkenbaarheid van de verdeelkenmerken voor gemeenten. De variant sluit het minst aan bij de ervaren behoefte van gemeenten, omdat de verdeelkenmerken bestaan uit substituties voor direct waarneembare behoeften. Bovendien geeft variant 1 geen garanties dat gemeenten die tekortkomen op het I-deel vanuit het W-deel worden gefaciliteerd om deze achterstand in te lopen (dit is bij de varianten waarin de WWB-populatie wordt meegenomen wel het geval). Dit zal niet overeenkomen met het beeld van een rechtvaardige verdeling onder veel gemeenten. Door gebruik van uitsluitend externe factoren kan de indruk bestaan dat het model gelijkenissen heeft met het verdeelmodel voor het I-deel. De stabiliteit van de variant heeft verder het nadeel dat de verdeling van het W-deel sterk vertraagd reageert op ontwikkelingen in de behoefte van gemeenten.

Variante 2: uitkeringsgerechtigden en arbeidsmarktsituatie

Variante 2 is wat sterke en zwakke punten betreft een middenweg tussen variant 1 en 3. Op geen van de criteria komt de variant als allersterkste naar voren, maar ook niet als zwakste. Zo zal de variant voor gemeenten nog behoorlijk herkenbaar zijn, omdat de WWB-populatie is opgenomen als verdeelkenmerk. Dit is immers een belangrijke kostendrager voor gemeenten. Gemeenten met tekorten op het I-deel worden in deze variant via het W-deel in staat gesteld extra te investeren in reïntegratie omdat de omvang van de WWB-populatie meeweegt in de verdeling. De variant sluit daarmee aanzienlijk beter aan bij de door gemeenten ervaren behoefte dan variant 1 maar scoort op dit punt wellicht minder goed dan de varianten waarin de totale doelgroep voor reïntegratie is opgenomen (3 en 4).

Wel zal bij variante 2 de controle op de juistheid van gegevens over het WWB-volume nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden. Het kan daarom zijn dat deze variant leidt tot enige administratieve lasten voor gemeenten en/of een taakverzwaring bij het CBS. Bij de varianten 3 en 4 speelt dit probleem echter nog veel sterker.

Deze variant is verder niet helemaal neutraal ten opzichte van de inzet van instrumentarium. Het kan voor gemeenten nadelig uitpakken om op grote schaal (meer dan andere gemeenten) mensen een gesubsidieerde baan aan te bieden in plaats van bijstand omdat die dan niet meer meetellen voor de verdeling van het W-deel. Dit nadeel is het grootst voor gemeenten die flink investeren in Work First projecten waarbij mensen meteen een gesubsidieerde baan wordt aangeboden in plaats van een uitkering. Ook is het nadelig voor gemeenten om veel mensen langer dan een (kalender)jaar op gesubsidieerde arbeid te laten werken (het eerste jaar tellen ze immers ook nog mee als bijstandsgerechtigde). Het is overigens niet per definitie zo dat gemeenten per saldo (I- en W-deel samen) ook financieel nadeel ondervinden van het plaatsen van mensen op gesubsidieerde arbeid, omdat voor deze mensen kan worden bespaard op de uitkeringskosten¹. Er zijn bovendien geen specifieke prikkels om iets voor nuggers te doen. Gemeenten die dus actief een benadering inzetten om uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen (het aanbieden van een gesubsidieerde baan in plaats van toekenning van de uitkeringsaanvraag of een intensief aanbod

¹ De uiteindelijke uitwerking op de gemeentefinanciën hangt namelijk ook af van de hoogte van de loonkostensubsidie: wanneer de gesubsidieerde baan niet al te veel kost kan het gemeenten per saldo een voordeel opleveren. Omvangrijke loonkostensubsidies kunnen dus nadelig uitwerken op de gemeentefinanciën.

voor schoolverlaters die anders vrijwel zeker in de bijstand komen) ondervinden in deze variant dus (enig)¹ nadeel bij de verdeling van middelen. Daar staat tegenover dat de variant gemeenten prikkelt om niet teveel mensen onnodig op gesubsidieerde arbeid te zetten maar vooral te kijken naar de kans op regulier werk (en dus de prikkelwerking van de WWB voluit ondersteunt).

Variant 3: alle doelgroepen voor reïntegratie

Sterk punt van variant 3 is de grote herkenbaarheid voor gemeenten omdat alle doelgroepen worden meegenomen in het verdeelmodel. Ook hier worden gemeenten met een achterstand op het I-deel in staat gesteld hun achterstand in te lopen. Deze variant is neutraal wat betreft de inzet van instrumentarium en de keuze van prioritaire doelgroepen: het maakt niet uit of mensen een uitkering of een kortdurende gesubsidieerde baan hebben (alleen mensen die langdurig op een gesubsidieerde arbeidsplaats werken tellen niet mee in de verdeling). Er zijn bovendien positieve prikkels om iets voor nuggers/ANW-ers te doen, waardoor de variant bijdraagt aan een evenwichtige benadering van doelgroepen. Bij deze variant reageert de verdeling van het W-deel het snelst op veranderingen in behoefte.

Keerzijde is dat de prikkelwerking van de WWB (stimuleren van uitstroom naar regulier werk) enigszins kan worden doorkruist doordat gemeenten ook geld ontvangen voor mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats. De vraagtekens over de kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens en de mate waarin deze door gemeenten zijn te beïnvloeden spelen hier bovendien nog veel sterker dan bij variant 2 omdat ook gegevens nodig zijn over nuggers (waarvoor een instrument is ingezet) en gesubsidieerde arbeid (kortdurend). Het kan daarom zijn dat deze variant leidt tot behoorlijke administratieve lasten voor (met name de kleinere) gemeenten en/of een taakverzwaring bij het CBS. Dit knelpunt zal goed moeten worden afgewogen tegen de meerwaarde van het meetellen nuggers/ANW-ers en mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid. Uit simulaties blijkt dat deze groepen toch wel behoorlijk in omvang moeten toenemen willen ze echt gewicht in de schaal leggen bij de verdeling van middelen. In de huidige situatie bestaat immers het overgrote deel van de doelgroep voor reïntegratie uit WWB-gerechtigden; het is de vraag of dat in de toekomst daadwerkelijk gaat veranderen.

Variant 4: alle doelgroepen en arbeidsmarktsituatie

In deze variant wordt de volledige doelgroep meegeteld en wordt rekening gehouden met verschillen in arbeidsmarktsituatie. De variant is daarmee goed herkenbaar voor gemeenten en bovendien net als variant 3 neutraal wat betreft de inzet van instrumentarium; het maakt voor de verdeling niet uit of mensen een uitkering ontvangen of kortdurend gesubsidieerd werken. Er zijn ook hier positieve prikkels om iets voor nuggers/ANW-ers te doen waardoor de variant bijdraagt aan een evenwichtige benadering van doelgroepen.

Variant 4 is wel de meest complexe van de varianten. Vraag is daarbij of deze variant qua verdeling nog iets toevoegt omdat de verklaringskracht van de andere varianten ook al zeer goed is. Bovendien werpt het dezelfde vraagtekens op over de betrouwbaarheid van gegevens en de noodzaak van extra controle als bij variant 3. Een afweging omtrent de meerwaarde van het meetellen van nuggers/ANW-ers en mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid is dus ook hier op zijn plaats. Ook hier kan de prikkelwerking van de WWB (doorstroom naar regulier werk) enigszins worden doorkruist.

¹ Hoe groot het nadeel is is vooral afhankelijk van de omvang van dit soort investeringen in relatie tot de totale bijstandspopulatie.

4 Andere aspecten

4.1 Actualiteit gegevens

Vanuit de begeleidingscommissie is er meermaals op gewezen dat gemeenten er groot belang aan hechten om tijdig de hoogte van het definitieve budget te weten. Op basis hiervan kunnen immers verplichtingen worden aangegaan met reïntegratiebedrijven en is de gemeentelijke begroting goed vast te stellen. Dit pleit ervoor om de definitieve verdeling van het W-deel al in het jaar voorafgaand aan het betreffende jaar bekend te maken. In de Memorie van Toelichting op de WWB is dit ook zo aangegeven: uiterlijk 1 oktober voorafgaand aan het begrotingsjaar ontvangen de gemeenten via een beschikking de omvang van het werkdeel¹. Dit impliceert dat de budgettoekenning voor jaar t geschiedt in jaar t-1 op basis van gegevens over jaar t-2. In het oorspronkelijke model werd hier ook van uit gegaan. Een nadeel hiervan is wel dat de budgettoekenning toch nog sterk kan achterlopen op de recente ontwikkelingen: een gemeente die zich geconfronteerd ziet met een bovengemiddelde verslechtering van de arbeidsmarkt of een grotere omvang van de doelgroep ziet dit pas twee jaar later terug in het werkdeel.

De voor de varianten relevante gegevensbronnen leveren ergens in de zomer van ieder jaar definitieve gegevens (juni-augustus). Gegevens uit het VODU komen momenteel later beschikbaar. Gemeenten moeten het VODU uiterlijk in september aanleveren. Over de oplevertermijn van de SRG in relatie tot het VODU kan nog geen zekerheid worden gegeven. Wel is duidelijk dat toekennen van definitieve budgetten eerder dan 1 oktober niet mogelijk zal zijn omdat de omvang van het macrobudget pas in de jaarlijkse begroting (en dus voor het eerst in september) wordt vastgesteld. Eventueel zijn eerder in het jaar voorlopige budgetten bekend te maken, op basis van voorlopige gegevens. Alvorens dit te doen zou wel moeten worden gekeken naar de mate waarin voorlopige gegevens op het niveau van individuele gemeenten nog afwijken van definitieve gegevens.

4.2 Uitzonderingssituaties

Omdat het verdeelmodel is gebaseerd op gegevens die betrekking hebben op het jaar t-2, reageert het model met traagheid op ontwikkelingen in de tijd. In grote lijn volgen de ontwikkelingen op het terrein van de WWB met enige vertraging de ontwikkelingen op het terrein van de economie en de arbeidsmarkt. Alle gemeenten reageren hier min of meer in gelijke mate op. Het kan voorkomen dat een enkele gemeente jaren achtereen sterker reageert op economische ontwikkelingen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij gemeentes met een extreem grote vinexlocatie of bij groeigemeenten, zoals bijvoorbeeld Almere. Als gevolg van de groeiende bevolking worden dergelijke gemeentes geconfronteerd met een jarenlange (te) lage inschatting van de behoefte. Met een verdeelmodel is eigenlijk nooit goed te voorzien in dergelijke uitzonderingssituaties, die het gevolg zijn van ruimtelijk structuurbeleid. Gevolg ervan is wel dat groeigemeenten de kans lopen behoorlijk te moeten voorfinancieren. Dit zal ook al snel het geval zijn op andere beleidsterreinen waarin de middelen over gemeenten verdeeld worden aan de hand van een verdeelmodel (bijvoorbeeld in het onderwijs).

¹ Overigens stelt de Kamer de begroting doorgaans pas in december vast, waardoor de omvang van het macrobudget pas in december van het voorgaande jaar echt definitief is.

Uitzonderlijke situaties kunnen ook optreden wanneer er binnen een gemeente of een coropgebied sprake is van sterke economische teruggang en een eenzijdige lokale economische structuur (bijvoorbeeld één groot bedrijf biedt werkgelegenheid aan de helft van de werkzame beroepsbevolking en gaat failliet waardoor massaontslag volgt). In het onderhavige voorbeeld is te verwachten dat de betreffende gemeente(n) binnen één jaar getroffen worden door een sterke toename van het aantal WWB-ers. De verdeelsystematiek voorziet niet in dergelijke onverwachte grote veranderingen.

De varianten voorzien eigenlijk geen van allen in de genoemde uitzonderingssituaties. Wanneer het wenselijk wordt geacht dit soort gemeenten toch flexibel te bedienen met reïntegratiemiddelen zijn aanvullende voorzieningen noodzakelijk. Dit zou binnen het W-deel kunnen, door een deel van het budget te reserveren of overschotten te gebruiken om dit soort gemeenten tijdig van voldoende middelen te voorzien.

4.3 Overgangsregeling

Voor de eerstkomende jaren zal gewerkt worden met een overgangsregime¹. Reden om over te gaan tot een overgangsregime is dat het rijk de gemeenten in staat moet stellen om lopende betalingsverplichtingen gesubsidieerde arbeid te financieren. Binnen het overgangsregime zoals dit bij invoering van de WWB werd voorgesteld neemt binnen het totale budget het deel dat is bedoeld ter financiering van gesubsidieerde arbeid, jaarlijks af. Het restant wordt volgens de nieuwe systematiek verdeeld, waarbij via een rekenregel wordt gegarandeerd dat elke gemeente een budget ontvangt dat groter is dan het bedrag aan lopende verplichtingen gesubsidieerde arbeid. Bij inwerkingtreding van de WWB werd uitgegaan van een overgangstermijn tot 2011, in totaal 7 jaar.

Het principe van de overgangsregeling (financieren lopende betalingsverplichtingen) blijft voor alle varianten overeind, ook wanneer voor variant 3 of 4 wordt gekozen (de varianten waarin de mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid worden meegerekend). Het zal voor gemeenten immers het moeilijkst zijn de mensen die al langdurig op een gesubsidieerde baan werken nog toe te leiden naar een reguliere baan.

Wel is het denkbaar dat de overgangstermijn ook wordt gebruikt voor een geleidelijke invoering van het verdeelmodel. Het is in principe denkbaar dat bepaalde verdeelkenmerken pas op een later moment gaan meedoen als verdeelkenmerk. Dit heeft vooral te maken met de betrouwbaarheid van de gegevensaanlevering. In overleg met het CBS moet bijvoorbeeld worden bekeken in hoeverre de gegevens over WWB-volume, nuggers/ANWers en mensen op kortdurende gesubsidieerde arbeid al voldoende beschikbaar en betrouwbaar zijn om ook in de verdeelsystematiek mee te wegen.

¹ Memorie van Toelichting op de WWB.

4.4 Onderhoud

Hoewel de varianten redelijk bestendig lijken te zijn op ontwikkelingen die zich de komende jaren zouden kunnen voordoen zal enig onderhoud noodzakelijk zijn. Vaak wordt bij verdeelmodellen de volgende stelregel aangehouden:

- Eens in de vijf jaar groot onderhoud, waarbij weer eens kritisch wordt gekeken naar de verdeelkenmerken en de weegfactoren. Het principe van het model blijft bij dit onderhoud nog in tact.
- Na een jaar of 10 overwegen of het principe van het model nog voldoet. Uitkomst kan dan een heel ander verdeelmodel zijn.

De behoefte aan onderhoud is het minst groot bij variant 3, omdat de parameters niet voortkomen uit statistische analyse en er geen weegfactoren aan te pas komen. Dit neemt niet weg dat het ook bij deze variant zinvol kan zijn het model na vijf jaar nog eens op de effecten te evalueren.

Literatuur

Arents, M., N. Brusse, R.J. Dorenbos, V. van Loon en J.J. van Velden, (2004). *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers*, Den Haag: RWI.

Arents, M., M. Peters en R.J. Dorenbos (2003). *Vormgeving van het opdrachtgeverschap. Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven*. Den Haag: RWI.

Batelaan, H., K. Jürgens, L. Mallee en A. Odé (Regioplan, 2003). *Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten*. Den Haag: RWI.

H.J. Batelaan, L. Desain e.a (Regioplan, 2004), *Vangnet met veerkracht, gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid*, Den Haag: RWI.

Bertels, W. en G. van Tiggelen (2003). 'Regisseren van talenten; de reïntegratiepraktijk op de korrel'. IN: *Sociaal Bestek 5/2003*.

Blankevoort, J. van de, J. van der Does, C. Koene en E. Wethlij (2002). *Toetreding van sociale werkvoorzieningsbedrijven tot de reïntegratiemarkt*. Zoetermeer: IWI.

E. Brouwer, *Contraexpertise verschillenanalyse objectief verdeelmodel WWB*, PriceWaterhouseCoopers, Amsterdam 2004.

S. Bunt, M. van der Aalst (2004), *Impactanalyse WWB*, Leiden: Research voor Beleid.

S. Bunt, *Scholing is sluitpost, reïntegratiebedrijven gericht op resultaat*, profiel 7, 2004.

CPB (2003) 'Prikkel voor UWV'

Faber, J. (2003). *Werkzoekenden zonder uitkering. De positie van nuggers op de arbeidsmarkt*. Breukelen: NYFER

Grijpstra, D.H. (2004). *Sluit de huidige marktwerking in de reïntegratie aan op het benodigde werkgelegenheidsbeleid?* Essay voor de RWI.

Groot, I., J. van Seters en J. Theeuwes (2002). *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten*. Amsterdam: SEO.

Groot, I., L. Kok en C. Koopmans (2003). *Kosten en baten van reïntegratiediensten*.

R.S.Halbersma e.a, *verbetering van het objectieve verdeelmodel voor de Wet werk en bijstand*, Den Haag, APE 2004.

Heyma, A., W. Zwinkels en J. van Seters. (2003). *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*. Den Haag: RWI.

Hoff, S., G. Jehoel-Gijsbers en J.M. Wildeboer-Schut (2003). *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002*. Den Haag: SCP.

IWI (2004). *Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV*. Den Haag.

Nieuwkerk, T. en M. Schrijver (2003). *Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: gericht op participatie voor iedereen*. Den Haag: VNG.

Research voor Beleid (2004): *kenmerken en achtergronden van de groep niet-uitkeringsgerechtigden*, Den Haag: RWI.

RWI (2003). *Met maatwerk aan het werk, beleidskader werk en inkomen 2003*.

RWI (2004) *'Naar een werkende arbeidsmarkt. Beleidskader Werk en Inkomen 2004'*

H Stegeman en B. van Vuuren, *Ontwikkelingen en ramingen bijstandsvolumina CPB*, Den Haag, 2004

Struyven, L., G. Steurs, A. Peeters, en V. Minne (2002). *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en –reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*. Leuven/Leusden: Acco.

SZW: *De effecten van beleid en conjunctuur op het Abw-volume, een analyse op basis van gemeentedata* (2003) en *de invloed van conjunctuur en beleid op de Abw, een analyse op macroniveau* (2002).

C.M.Visscher e.a., *objectief verdeelmodel WWB, plausibiliteit van de verdelende werking*, Den Haag, APE 2004.

Trendrapport Reïntegratiemarkt 2004: deelstudies

De SZW-deelstudie 'Vraagzijde reïntegratiemarkt'.

De SZW-deelstudie 'Aanbodzijde reïntegratiemarkt'.

De SZW-deelstudie 'Reïntegratiemarkt bijzondere doelgroepen'.

De SZW-deelstudie 'Marktpositionering instellingen gesubsidieerde arbeid'.

Australische reïntegratiemarkt: een toekomst voor Nederland? Stimulansz, februari 2003,

WWB in kern een zaak van cultuurverandering, sociaal bestek 3/2004

Wet werk en bijstand grote uitdaging voor reïntegratiebedrijf, sociaal bestek 1/2004

WWB stimuleert maatwerk CWI sociaal bestek 4/2004

Wet werk en bijstand biedt ons meer mogelijkheden, sociaal bestek 5/2004

Effectief reïntegreren is de kraan dichtdraaien terwijl je dweilt, reïntegratie oktober 2004

Bijlage 1 Deelnemers discussiebijeenkomst en expertmeeting

Bijeenkomst over ontwikkelingen op de WWB-markt

Op 7 december vond een discussiebijeenkomst plaats met gemeenten over ontwikkelingen als gevolg van de WWB die mogelijk relevant kunnen zijn voor de werking van de verdeelsystematiek. Aan deze bijeenkomst namen deel:

Dhr. Versteegen (Zevenaar)
Dhr. Sterkenburgh (Emmen)
Dhr. Van Oosten (Almere)
Dhr. Woudt (Houten)
Dhr. Willemsma (Hoogeveen)
Dhr. Mark (Rotterdam)
Dhr. Dolfing (Almere)
Dhr. Bannenbergh (Enschede)
Mw. Goltstein (Amsterdam)
Mw. Tinke Wesseling (Amsterdam)
Dhr. Van Berkum (Amersfoort)
Dhr. Hofman (Amersfoort)
Dhr. Van Huystee (Utrecht)

Expertmeeting

Op 9 februari vond een expertmeeting plaats. Doel van de expertmeeting was een aantal voorlopige versies van varianten door te spreken op sterke en zwakke punten. Tijdens de expertmeeting is bovendien uitgebreid stilgestaan bij de wijze waarop de behoefte van gemeenten is geoperationaliseerd. De methodiek is op basis hiervan op belangrijke punten nog aangepast. Aan de expertmeeting namen deel:

Dhr. Aarts (APE)
Dhr. de Koning (SEOR)
Dhr. Huigsloot (Cebeon)
Dhr. Heekelaar (Divosa)
Dhr. Boerboom (BZK)
Dhr. Engels (Arnhem)
Mw. Luijck (Amsterdam)
Dhr. Meihuizen (VNG)
Mw. Claessens (SZW)
Dhr. Verkaik (SZW)
Dhr. van Kalmthout (SZW)
Dhr. Hagoort (SZW)
Dhr. Helderma (SZW).



Bijlage 2 Methodologische onderbouwing

Benutte factoren

Voor het onderzoek is een databestand met gegevens op gemeenteniveau samengesteld. Dit bestand bevat gegevens over alle gemeenten in Nederland. De databestanden zijn ter beschikking gesteld door het CBS, soms via Statline, soms door ze beschikbaar te stellen bij het Centrum voor Beleidsstatistiek. De bestanden zijn eerst zoveel mogelijk op persoonsniveau (via sofi-nummers) aan elkaar gekoppeld. Vervolgens zijn de data op gemeenteniveau opgenomen in het onderzoeksbestand. Voor zover noodzakelijk zijn gegevens over kleinere gemeenten geschat.

Het databestand is gevuld met gegevens over factoren die mogelijk als verdeelkenmerk geschikt zouden kunnen zijn. Daartoe is eerst een lijst opgesteld van potentiële factoren die zijn getoetst op een aantal vooraf geformuleerde criteria waaraan de uiteindelijke verdeelkenmerken zouden moeten voldoen: meetbaarheid, betrouwbaarheid, (lieft) niet beïnvloedbaar en bestendig door de tijd heen. Met de meetbare factoren is vervolgens het databestand opgebouwd. Het databestand bevatte veel meer variabelen dan er uiteindelijk in de varianten tot uiting komen. Een aantal factoren bleek te weinig toe te voegen aan de verklaarde variantie.

De tabel op de volgende bladzijde geeft een overzicht van de beoordeelde en benutte factoren.

Tabel: overzicht van beoordeelde en benutte factoren

omgevingsfactoren	betrokken bij analyse						
	meetbaar	betrouwbaar	niet beïnvloedbaar	Bestendig	ijkpunt	modellen	bron
Arbeidsmarkt							
Kwantitatief: omvang werkgelegenheid	+	+	+	+	nee	ja	ebb
Kwantitatief: omvang beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	ebb
Kwantitatief: omvang werkzame beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	ebb
Kwantitatief: omvang werkzoekende beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	ebb
Kwantitatief: omvang werkloze beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	ebb
Kwantitatief: aantal banen	+	+	+	+	nee	ja	banenbestand
Kwantitatief: arbeidsmobiliteit	+	+	+	+	nee	ja	banenbestand
Kwantitatief: aantal vacatures	+	+	+	+	nee	ja	cbs vacatures
Kwantitatief: instroom in werkloosheid	+	+	+	+	nee	ja	ww registratie
Kwantitatief: uitstroom in werkloosheid	+	+	+	+	nee	ja	ww registratie
Kwantitatief: omvang werkloosheid	+	+	+	+	nee	ja	ww registratie
kwalitatief: laag opleidingsniveau werkgelegenheid en beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	ebb
kwalitatief: middelbaar opleidingsniveau werkgelegenheid en beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	ebb
kwalitatief: hoog opleidingsniveau werkgelegenheid en beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	ebb
kwalitatief: opleidingsrichting beroepsbevolking	-	-	-	-	nee	ja	geen
kwalitatief: opleidingsrichting werkzame beroepsbevolking	±	+	+	+	nee	ja	ebb/banen
Regionale verschillen in trajectprijs	-	-	-	-	nee	ja	gemeentes
Gemeentegrootte, aantal inwoners	+	+	+	+	nee	ja	gba
Gemeentegrootte, grootteklasse	+	+	+	+	nee	ja	gba
Omgevingsadressendichtheid	+	±	±	±	nee	ja	cbs klassificatie
Centrumfunctie	+	±	±	±	nee	ja	cbs klassificatie
omvang arbeidsongeschikte beroepsbevolking	+	+	+	+	nee	ja	cbs/cwi
Gemeentelijke factoren							
in 2002 en 2003 gerealiseerde reïntegratiediensten	±	±	±	±	ja	nee	id,wiw,mosa
inkoopbeleid reïntegratiediensten	+	+	-	-	nee	nee	gemeentes
doelgroepenbeleid	+	+	-	-	nee	nee	gemeentes
beleid t.a.v reïntegratiemiddelen	±	+	-	-	nee	nee	gemeentes
Clïentfactoren							
omvang doelgroep wwb	±	±	±	+	ja	ja	abw
Leeftijd	+	+	+	+	ja	nee	gba
Geslacht	+	+	+	+	ja	nee	gba
eenoudergezin	+	+	+	+	ja	nee	gba
Etniciteit	+	+	+	+	ja	nee	gba
opleiding	±	+	+	+	ja	nee	id/wiw/abw/ww
uitkeringsduur	±	+	+	+	ja	ja	id/wiw/abw/ww
nuggers	±	±	±	±	ja	ja	cwi/abw/id/wiw/ww
anw-ers	+	+	+	±	ja	ja	cwi/abw/id/wiw/ww
mensen op een gesubsidieerde baan	±	+	-	±	ja	ja	id/wiw/abw
Mensen in een Work First-arrangement*	-	-	-	±	nee	nee	geen

Vaststellen genormeerde behoefte

De genormeerde behoefte aan reïntegratiemiddelen is geschat aan de hand van de in 2002 en 2003 gerealiseerde inspanningen op het terrein van reïntegratie. Deze inspanningen zijn geregistreerd in drie monitoren: de monitor ID banen, de monitor WIW en de monitor scholing en activering. De gegevens uit de drie monitoren zijn samengevoegd tot één bestand.

De genormeerde behoefte van gemeenten aan reïntegratiemiddelen is geschat aan de hand van de in 2002 en 2003 gerealiseerde inspanningen op het gebied van reïntegratie door te kijken naar de kenmerken van personen waarop instrumenten worden ingezet (bijstandsgerechtigden, nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid). Deze inspanningen zijn geregistreerd in drie databestanden: de ID-monitor, de WIW-statistiek en de monitor Scholing en Activering. De gegevens uit de drie monitoren zijn samengevoegd tot één bestand. Daarbij is gekeken naar de behoefte aan zeven groepen reïntegratie-instrumenten: advisering, oriëntering, bemiddeling, scholing, sociale activering en overige instrumenten.

Vervolgens is berekend voor hoeveel personen gemeenten reïntegratie-instrumenten zouden inzetten wanneer gekeken wordt naar de kenmerken die gemiddeld over heel Nederland de kans op een instrument bepalen¹. Daarbij zijn de kenmerken van de doelgroep bijstandsgerechtigden per gemeente als uitgangspunt genomen. Met behulp van de doelgroepkenmerken fase-indeling, uitkeringsduur en opleidingsniveau zijn alle instrumenten uit 2002 en 2003 over alle gemeenten verdeeld. De aldus genormeerde behoefte van gemeenten wordt uitgedrukt in aantallen personen voor wie een instrument is ingezet.

In de gebruikte methode zijn de kenmerken van nuggers/ANW-ers en mensen op gesubsidieerde arbeid waarvoor een instrument is ingezet zijn wel meegenomen, bij de schatting van de gemeentelijke behoefte zijn deze kenmerken toegepast op de kenmerken van de bijstandspopulatie. Dit is gebeurd vanuit de veronderstelling dat de omvang van de bijstandspopulatie de best mogelijke indicator is voor de totale doelgroep in de toekomst; bekend is immers dat gemeenten hard werken aan het afbouwen van de gesubsidieerde arbeid. Door de gekozen definitie van de bijstandspopulatie (iedereen die op enig moment in het peiljaar een bijstandsuitkering ontvangt), bevat deze overigens ook een flinke groep mensen op gesubsidieerde arbeid en nuggers. Er zijn immers groepen die eerst nigger zijn en daarna in de bijstand terecht komen, en groepen die eerst in de bijstand zitten en doorstromen naar gesubsidieerde arbeid.

De opnieuw toebedeelde reïntegratie-inspanningen noemen wij hier de genormeerde behoefte. De genormeerde behoefte dient in dit onderzoek als ijkpunt met behulp waarvan de te ontwikkelen modellen kunnen worden getoetst en onderling vergeleken.

Beperkingen van deze methode

Deze methode levert de best mogelijke schatting van de reïntegratiebehoefte. Tegelijkertijd heeft deze methode ook zijn beperkingen:

- De prijzen van reïntegratie zijn niet meegenomen in de schatting. Alle trajecten tellen daarvoor even zwaar mee in deze schatting. Natuurlijk zal het ene instrument duurder zijn dan het andere en idealiter wordt de prijs daarom meegewogen in de behoefte. Het is echter erg lastig om de zwaarte van instrumenten goed in de analyses in te brengen. Er is geen betrouwbare informatie beschikbaar over de prijzen van instrumenten. De verschillende vormen van pro-

¹ De relevante instrumenten en doelgroepkenmerken zijn ontleend aan de Wiw-statistiek, de ID-monitor en de Monitor Scholing en Activering. De laatste monitor voorziet slechts in gegevens over de 86 grootste gemeenten.

duct- en prestatieafspraken in de contracten met reïntegratiebedrijven maken het zeer lastig om de uiteindelijke prijzen van instrumenten betrouwbaar in kaart te brengen. Uit wat er wel beschikbaar is blijkt dat de prijzen per gemeente voor eenzelfde instrument sterk kunnen verschillen. Inbrengen van prijzen voor gesubsidieerde arbeid is extra lastig, omdat het daarvoor niet opportuun is de prijzen voor 2003 als leidraad te nemen. Vraag is in hoeverre het niet mee nemen van de prijzen de kwaliteit en relevantie van de behoeftenormering schaadt. Prijzen kunnen immers fluctueren en zijn bovendien onderhandelbaar voor gemeenten. Daarbij is in de databestanden te zien dat de echt zware en dus dure instrumenten (met name scholing) amper worden ingezet door gemeenten

- Deze operationalisering van de reïntegratiebehoefte berust op de inzet van instrumenten in het verleden. Hiermee wordt het verleden als norm gesteld en het is de vraag in hoeverre gemeenten tegenwoordig of in de toekomst dezelfde beslissingen zullen nemen over het al dan niet inzetten van een specifiek reïntegratie-instrument voor een specifiek persoon. Sinds de invoering van de WWB zijn gemeenten bijvoorbeeld veel meer in gaan zetten op het beperken van nieuwe instroom in de bijstand. Aangezien de behoeftemeting is gebaseerd op gegevens uit 2003, zijn de ontwikkelingen na invoering van de WWB (2004) hier niet expliciet in verwerkt. Dit betekent dat de varianten nog moeten worden getoetst op hun bestendigheid op dit soortontwikkelingen.

Alternatieven

Er zijn verschillende alternatieve methoden toegepast om de behoefte van gemeenten te normeren maar deze bleken minder geschikt:

- Er is ook gekeken naar een genormeerde behoefte waarin de kenmerken van ontvangers van reïntegratieinstrumenten zijn toegepast op de kenmerken van de totale doelgroep (en niet slechts op de bijstandspopulatie). Hieruit kwamen vrijwel vergelijkbare modellen naar voren.
- Er is ook getracht de genormeerde behoefte uit te drukken in het aantal in te zetten instrumenten per gemeente. Met deze genormeerde behoefte was het echter aanzienlijk lastiger om een goed verdeelmodel te ontwikkelen.
- De onderzoekers hebben ook getracht de behoefte te normeren in termen van concrete reïntegratiekosten. Daarbij zijn de geschatte prijzen uit het onderzoek waarin het oorspronkelijke model is getoetst¹ overgenomen, en is een gemiddelde prijs voor gesubsidieerde arbeid ingebracht. Dit leidde tot aanzienlijke verschillen in geoperationaliseerde behoeften van gemeenten met de operationalisering zonder ingebrachte prijzen. Probleem met deze methode was dat het hiermee eigenlijk niet mogelijk was een variant gebaseerd op louter externe factoren te ontwikkelen. Vandaar dat deze methode van behoefte-operationalisering verder niet meer is toegepast.

Stand verdeelkenmerken 2003

In de varianten 1, 2, 3 en 4 is een aantal verdeelkenmerken gehanteerd. Door deze verdeelkenmerken ongeschaald te gebruiken is in alle modellen de gemeentegrootte als medebepalende factor van de behoefte opgenomen. In de onderstaande tabel zijn de landelijke volumina van de verdeelmaatstaven in 2003 gegeven in duizendtallen. Voorts is van de gesubsidieerde arbeid het gemiddelde aantal dienstjaren per type gesubsidieerde baan vermeld.

¹ I. Groot, L. Janssens, C. Zijdeveld. Toesting verdeelsystematiek werkdeel WWB. SEO, april 2004.

Kenmerk	2003	Bron
gesubsidieerde arbeid		
gemiddeld aantal dienstjaren van:		
• wiv-banen	7.1	Wiw-statistiek 2003
• id-banen	3.8	ID-monitor2003
• totaal gesubsidieerde arbeid	5.6	Wiw- en ID 2003
aantal gesubsidieerde banen x 1000	134	Wiw- en ID2003
Waarvan:		
• maximaal 1 jaar dienstverband	27	Wiw- en ID 2003
• maximaal 2 jaar dienstverband	47	Wiw- en ID 2003
• maximaal 3 jaar dienstverband	65	Wiw- en ID 2003
aantal personen met abw uitkering x 1000	431	Bijstandsstatistiek 2003
Personen in CWI-registratie 2003 x 1000	1190	Cwi 2003
Waarvan		
• arbeidsgehandicapt	92	Cwi 2003
• ww uitkering	475	ww uitkeringsgerechtigden 2003
• abw uitkering	263	Koppeling abw-cwi 2003
• nugger	360	Cwi 2003
kenmerken beroepsbevolking x 1000		
hoog geschoolde beroepsbevolking	2104	Enquête Beroepsbevolking 2001-2003
middelbaar geschoolde beroepsbevolking	3230	EBB 2001-2003
verschil omvang bb-werkende bb	320	EBB 2001-2003
niet beroepsbevolking 15-65 jr	3474	EBB 2001-2003
verschil omvang bb-werkende bb, opl .laag	134	EBB 2001-2003

De volgende definities zijn gehanteerd:

Gesubsidieerde arbeid:

een persoon die volgens de Wiw-statistiek of volgens de ID-monitor gesubsidieerde arbeid verricht. Personen die in het meetjaar zowel een bijstandsuitkering hebben gehad als een gesubsidieerde baan zijn niet tot gesubsidieerde arbeid gerekend.

Personen met een bijstandsuitkering:

personen die op enig moment gedurende het kalenderjaar 2003 een bijstandsuitkering hebben ontvangen.

Personen met een ww-uitkering:

personen die gedurende het kalenderjaar 2003 op enig moment een WW-uitkering hebben ontvangen.

Nugger/ANW-er:

In de analyses is gebruik gemaakt van de CWI-registratie. De groep Nuggers/ANW-ers omvat personen die gedurende het kalenderjaar 2003 in de registratie van het CWI zijn opgenomen en die niet behoren tot de volgende doelgroepen: arbeidsgehandicapten, WW-uitkeringsgerechtigden, ABW-uitkeringsgerechtigden. In de uiteindelijke verdeelsystematiek wordt het gegeven over nuggers ontleend aan een bron die inzicht geeft in de daadwerkelijke inzet van instrumenten voor nuggers (de Statistiek Reïntegratie Gemeenten of het VODU).

Beroepsbevolking:

personen tussen 15 en 65 jaar die (willen) deelnemen aan het arbeidsproces voor 12 uur of meer per week.

Hoog geschoolde beroepsbevolking:

beroepsbevolking met een opleiding hbo of hoger

Middelbaar geschoolde beroepsbevolking:

beroepsbevolking met een opleiding mbo, havo of vwo

Het verschil tussen omvang van de beroepsbevolking en de omvang van de werkende beroepsbevolking is in het rapport aangeduid als *'kwantitatieve discrepantie'* tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod.

Het verschil tussen omvang van de laag geschoolde beroepsbevolking en de omvang van de werkende laag geschoolde beroepsbevolking is in het rapport aangeduid als *'kwalitatieve discrepantie'* tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod.

Ontwikkeling van de verdeelkenmerken in de tijd

Van de verdeelkenmerken die verwijzen naar de arbeidsmarkt en de bijstandsvolumina zijn over meerdere jaren in verleden gegevens beschikbaar. In de volgende tabellen zijn indexgetallen gegeven naar landsdeel en naar grootteklasse van gemeenten.

In de meerjaren reeks over bijstandsgerechtigden is te zien dat de grootste steden zich gunstiger ontwikkelen: het volume bijstandsgerechtigden is in de periode 1999-2003 in de hoogste grootteklasse sterker gedaald dan in de rest van Nederland. Opname van het verdeelkenmerk abvolumina in de verdeelsystematiek zal dus naar verwachting een afname van het W-deel voor de grootste steden met zich meebrengen. De huidige verdeling van het W-deel is immers nog sterk gebaseerd op de situatie uit 2000 en eerder.

Ontwikkeling van het volume bijstandsgerechtigden naar regio in de periode 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Landsdeel	= index				
Noord	100	89	85	85	91
Oost	100	92	89	90	98
West	100	93	89	88	91
Zuid	100	92	89	89	93
Totaal	100	92	89	88	92

Ontwikkeling van het volume bijstandsgerechtigden naar grootteklasse in de periode 1999-2003

Grootteklasse gemeente	1999	2000	2001	2002	2003
	= index				
<20	100	91	88	89	95
40	100	92	89	88	95
60	100	93	90	92	97
100	100	92	89	92	97
150	100	93	89	91	96
>150	100	92	88	86	88
Totaal	100	92	89	88	92

In de volgende tabellen is de ontwikkeling van de verdeelkenmerken die verwijzen naar de arbeidsmarkt gegeven per grootteklasse van gemeenten. Voor alle grootteklassen is waar te nemen dat de arbeidsmarktsituatie tussen 2000 en 2003 eerst in positieve zin en vervolgens in negatieve zin verandert. Uit de tamelijk stabiele positie van de verdeelkenmerken over de arbeidsmarkt is af te leiden dat opname van arbeidsmarktkenmerken door de jaren heen niet tot al te grote verschuivingen van budgetten tussen de grootteklassen zal leiden. Opname van het verdeelkenmerk WW-uitkeringen brengt meer flexibiliteit en dus schommelingen aan in de verdeel-systeematiek, omdat dit kenmerk jaarlijks wordt gemeten.

Wel zijn er verschillen zichtbaar tussen grootteklassen van gemeenten:

- De kwantitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod is in de allerkleinste gemeenten bijvoorbeeld aanzienlijk sterker gestegen dan in de grootste gemeenten. Dit verklaart mede (in combinatie met de ontwikkeling in het bijstandsvolume) waarom er in de varianten met dit verdeelkenmerk een verschuiving van grootste naar kleinste gemeenten plaats vindt.
- De kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod is in de allergrootste gemeenten gedaald, terwijl deze in de kleinste gemeenten iets is gestegen.
- Het volume WW-uitkeringen is in de grotere gemeenten aanzienlijk sterker gestegen dan in de kleinere. Dit lijkt tegenstrijdig met de gesignaleerde verschuiving van grote naar kleine gemeenten onder de varianten 2 en 4. De parameter WW-volume krijgt echter in deze varianten een negatieve weegfactor: hoe groter het WW-volume hoe kleiner het aandeel uit het W-deel. De tekens bij de weegfactoren voor de verschillende parameters in de varianten moeten in samenhang met elkaar worden gezien: de combinatie van parameters en weegfactoren maakt dat de variant het ijkpunt (de genormeerde behoefte) het best verklaart.

Ontwikkeling volume hoog opgeleide beroepsbevolking naar grootteklasse, 2000-2003

grootteklasse	2000= index	2001	2002	2003
<20	100	105	108	110
20-40	100	104	108	108
40-60	100	102	116	112
60-100	100	101	104	107
100-150	100	99	102	105
>150	100	102	107	110
Totaal	100	102	107	109

Ontwikkeling volume middelbaar opgeleide beroepsbevolking naar grootteklasse, 2000-2003

grootteklasse	2000= index	2001	2002	2003
<20	100	106	107	108
20-40	100	101	101	102
40-60	100	101	119	110
60-100	100	102	106	109
100-150	100	98	99	102
>150	100	103	106	110
Totaal	100	102	106	106

Ontwikkeling volume kwantitatieve discrepantie vraag-aanbod naar grootteklasse, 2000-2003

grootteklasse	2000= index	2001	2002	2003
<20	100	96	98	110
20-40	100	92	90	102
40-60	100	88	86	98
60-100	100	85	89	108
100-150	100	88	91	102
>150	100	88	87	104
Totaal	100	89	89	104

Ontwikkeling volume kwalitatieve discrepantie vraag-aanbod naar grootteklasse, 2000-2003

grootteklasse	2000= index	2001	2002	2003
<20	100	98	89	100
20-40	100	92	87	94
40-60	100	86	85	96
60-100	100	85	82	96
100-150	100	91	96	105
>150	100	85	80	91
Totaal	100	89	85	95

Ontwikkeling volume niet beroepsbevolking naar grootteklasse, 2000-2003

grootteklasse	2000= index	2001	2002	2003
<20	100	100	99	98
20-40	100	98	95	93
40-60	100	98	95	99
60-100	100	99	99	99
100-150	100	98	98	97
>150	100	99	98	98
Totaal	100	99	97	97

Ontwikkeling volume ww-uitkeringen naar grootteklasse, 2000-2003

grootteklasse	2000= index	2001	2002	2003
<20	100	84	99	133
20-40	100	86	103	142
40-60	100	89	111	155
60-100	100	91	111	159
100-150	100	91	112	161
>150	100	91	118	170
Totaal	100	88	109	153

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl