

Berenschot

**Verkenning verdeelsystematiek
gebundeld re-integratiebudget
Participatiewet**

**Martin Heekelaar
Paul Schenderling**

16 augustus 2013

48682/MnH2

Verkenning verdeelsystematiek gebundeld re-integratiebudget Participatiewet

| Inhoud | Pagina |
|---|-----------|
| 1. Managementsamenvatting | 1 |
| 1.1 Inleiding | 1 |
| 1.2 Gebundeld re-integratiebudget | 1 |
| 1.3 Verdeelmodel | 3 |
| 1.4 Methode van modelbouw | 7 |
| 1.5 Aanbevelingen | 9 |
| 2. Inleiding | 11 |
| 2.1 Aanleiding | 11 |
| 2.2 Opdracht | 11 |
| 2.3 Aandachtspunten | 12 |
| 2.4 Aanpak | 12 |
| 2.5 Leeswijzer | 13 |
| 3. Van huidige regels naar Participatiewet | 14 |
| 3.1 Inleiding | 14 |
| 3.2 Participatiewet | 14 |
| 3.3 Bestuurlijk arrangement | 15 |
| 3.4 Samenstelling gebundeld re-integratiebudget | 17 |
| 3.5 Eén budget voor het sociaal domein | 25 |
| 4. Verdeelmodel | 26 |
| 4.1 Inleiding | 26 |
| 4.2 Uitgangspunten | 26 |
| 4.3 Beoordelingscriterium: verdelen naar behoefte | 27 |
| 4.4 Overige beoordelingscriteria | 29 |
| 4.5 Werkdeel-klassiek | 31 |
| 4.6 WSW-zittend-bestand | 33 |
| 4.7 Huidige modellen toepasbaar voor het gebundeld re-integratiebudget? | 34 |
| 4.8 Naar een nieuw verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget | 37 |

Berenschot

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.9 | Overgangsregime | 45 |
| 4.10 | Eén budget sociaal domein | 46 |
| 4.11 | Periodiek onderhoud | 46 |
| 4.12 | Conclusie | 46 |
| 5. | Methode van modelbouw | 48 |
| 5.1 | Algemeen | 48 |
| 5.2 | Verklaringsmodel | 49 |
| 5.3 | Verdeelmodel | 50 |
| 5.4 | Kwantificering | 51 |
| 5.5 | Conclusie | 52 |
| 6. | Conclusies en aanbevelingen. | 53 |
| 6.1 | Conclusies | 53 |
| 6.2 | Aanbevelingen | 56 |
| | Bijlage 1: Literatuurlijst | 58 |
| | Bijlage 2: Lijst van interviews | 60 |
| | Bijlage 3: Samenstelling begeleidingscommissie | 61 |

1. Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Op 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd. De Participatiewet komt in de plaats van de WWB, de WSW en delen van de Wajong. Met de komst van de Participatiewet per 1 januari 2015 ontvangen gemeenten een gebundeld re-integratiebudget, waarin het flexibele re-integratiebudget van de Wet Werk en Bijstand (WWB), de middelen van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) en een deel van de budgetten van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) worden samengevoegd. Het Ministerie van SZW wil komen tot een verdeelsystematiek voor dit gebundelde re-integratiebudget. Aan ons is door het ministerie gevraagd om onderzoek te doen naar de vraag welke verdeelsystematieken er mogelijk zijn.

1.1.1 Aanpak

Ten behoeve van het onderzoek hebben we literatuuronderzoek gedaan en hebben we een groot aantal interviews met het veld uitgevoerd. Er is gesproken met verschillende gemeenten, VNG, Divosa, Cedris, het UWV, het Ministerie van BZK, het Ministerie van SZW, de Raad voor de financiële verhoudingen en een aantal onafhankelijke deskundigen. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit: diverse gemeenten, VNG, Divosa, Cedris, het Ministerie van BZK, het Ministerie van SZW, het Ministerie van Financiën, en de Raad voor de financiële verhoudingen. De begeleidingscommissie kwam vijf keer bijeen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april tot en met augustus 2013.

1.2 Gebundeld re-integratiebudget

Het gebundeld re-integratiebudget wordt samengesteld uit verschillende bestaande budgetten. De verschillende onderdelen staan in het overzicht hierna.

| Gebundeld re-integratiebudget |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Werkdeel-klassiek● Middelen vanuit de WSW<ul style="list-style-type: none">- <i>WSW zittend-bestand</i>- <i>Teruggeploegde WSW-middelen</i>● Middelen vanuit de Wajong<ul style="list-style-type: none">- <i>Re-integratie en voorzieningen</i>- <i>No Riskpolis</i> |

Doel is dat de re-integratiemiddelen verdeeld worden naar behoefte over de gemeenten. Dat betekent dat in de verdeling wordt gecompenseerd voor de verschillen tussen gemeenten in de kostenverhoudingen voor re-integratie, als gevolg van objectieve structuurkenmerken. De vraag is

hoe de middelen verdeeld moeten worden over de gemeenten als ze worden samengevoegd in het ongedeeld re-integratiebudget. We bespreken hierna de afzonderlijke onderdelen. Eerst gaan we na of de bestaande verdeling toepasbaar is op de nieuwe verdeelsystematiek.

1.2.1 Werkdeel-klassiek

Voor het Werkdeel-klassiek wordt nog het oorspronkelijke verdeelmodel toegepast. Het model is gedateerd. De belangrijkste verdeelmaatstaf is het aantal bijstandsontvangers. Daarnaast wordt rekening gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt. Eerder onderzoek (Tempelman 2011) heeft aangetoond dat het verdeelmodel een aantal technische tekortkomingen kent en er is sprake van een onzuivere verdeling, doordat grote gemeenten bevoordeeld worden ten opzichte van kleine gemeenten. Verder kan de vraag worden gesteld of de huidige verdeling adequaat is voor de Participatiewet.

1.2.2 Middelen vanuit de WSW

WSW-zittend-bestand

Voor de middelen voor de WSW-zittend-bestand zijn reeds beslissingen genomen. Het macrobudget neemt jaarlijks af tot uiteindelijk nul, als iedereen vanuit het zittend-bestand is uitgestroomd. Het Ministerie van SZW heeft met de VNG afgesproken dat de verdeling zoveel mogelijk aansluit bij de werkelijke volumeontwikkeling. Ten behoeve daarvan is een ramingsmodel beschikbaar dat jaarlijks wordt geactualiseerd en toegepast, zodanig dat een zo goed mogelijke raming gemaakt wordt van de volumina op gemeenteniveau.

Teruggeploegde WSW-middelen

De middelen die vrijvallen doordat het volume zittend-bestand steeds kleiner wordt, worden teruggeploegd naar de gemeenten. Een deel daarvan wordt in het gebundeld re-integratiebudget geplaatst. De WSW wordt op dit moment verdeeld op basis van het gerealiseerde aantal WSW-plekken (gemaximeerd op de landelijk vastgestelde taakstelling) en een vaste rijksvergoeding. Een dergelijke verdeling past bij een specifieke regeling als de WSW. Maar deze past niet in een systeem met gemeentelijke beleidsvrijheid zoals in de Participatiewet. Deze systematiek komt dus te vervallen en zal onder de Participatiewet moeten worden aangepast.

1.2.3 Middelen vanuit de Wajong

Het UWV voert de Wajong uit. De re-integratie en de voorzieningen kennen een eigen verdeelsystematiek die sterk historisch is bepaald. De re-integratiemiddelen worden voor een belangrijk deel ingezet voor de nieuwe instroom Wajong vanaf 2010, die vanaf toen meer gericht is op re-integratie. De vraag is hoe de behoeftenverdeling eruit ziet onder de Participatiewet. Voor dit deel van het budget zal een nieuwe verdeelsystematiek geïntroduceerd moeten worden.

1.2.4 Samenvattend

In het gebundeld re-integratiebudget wordt voor de WSW-zittend-bestand een aparte verdeelsystematiek geïntroduceerd. Voor de overige budgetonderdelen zal onderzoek gedaan moeten worden naar een nieuw verdeelmodel. Onderzocht zal moeten worden hoe de

behoefteverdeling er onder de Participatiewet uit zal zien. Op basis daarvan kan een verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget worden opgesteld. De huidige verdeelsystemen voor de re-integratiebudgetten kunnen daar niet voor worden toegepast.

1.3 Verdeelmodel

1.3.1 Uitgangspunten

Voor het nieuwe verdeelmodel gelden de volgende uitgangspunten.

- Het gebundeld re-integratiebudget wordt samengesteld uit de middelen uit het Werkdeel-klassiek, de middelen voor de WSW en middelen voor de re-integratie en voorzieningen voor Wajong'ers.
- Het gebundeld re-integratiebudget wordt waarschijnlijk op termijn gebundeld met de middelen voor de Jeugdzorg en de WMO/Langdurige zorg.
- Het gebundeld re-integratiebudget is een voor gemeenten jaarlijks vast budget. De meerjarencijfers staan vast en zijn opgenomen in de rijksbegroting.
- Doel is dat de middelen voor re-integratie naar behoeften, d.w.z. kostengeoriënteerd, worden verdeeld. Daarmee wordt geen uitspraak gedaan over de toereikendheid van de middelen. De toereikendheid betreft de omvang, terwijl het onderwerp van het onderhavige onderzoek de verdeling is.
- Gemeenten hebben op het terrein van re-integratie bestedings- en beleidsvrijheid. In de huidige systematiek is de besteding beperkt tot re-integratie. Als het budget onderdeel wordt van het Gemeentefonds, zoals verwoord in de motie Van 't Wout-Bergkamp, zijn de middelen uiteraard wel vrij besteedbaar.
- Voor het onderzoek naar het verdeelmodel van het gebundeld re-integratiebudget gaan wij uit van de voorgenomen regelgeving zoals die nu (augustus 2013) beschikbaar is.
- Voor de verdeling van de budgetten vindt geen nacalculatie plaats. Het budgetaandeel en de omvang van de budgetten worden voorafgaand aan het uitvoeringsjaar aan gemeenten bekend gemaakt.
- Het onderzoek naar de verdeling heeft alleen betrekking op de re-integratiemiddelen die door het Ministerie van SZW beschikbaar worden gesteld. De middelen voor volwasseneneducatie en inburgering (die wel onderdeel zijn van het Participatiebudget) worden niet in de analyse meegenomen.
- De middelen voor het WSW-zittend-bestand zijn onderdeel van het gebundeld re-integratiebudget. Dit onderdeel heeft een eigen financieringssysteem. Over dit onderdeel heeft al besluitvorming plaatsgevonden.

1.3.2 Beoordelingscriteria

Voor de beoordeling van het verdeelmodel adviseert Berenschot om de volgende criteria te hanteren.

- *Verdelen naar behoefte:* het gebundeld re-integratiebudget wordt verdeeld naar rato van de behoeften van gemeenten aan re-integratie om mensen aan het werk te helpen en te houden. In termen van het Gemeentefonds gaat het bij de verdeling naar behoefte om kostenoriëntatie.
- *Belemmert prikkelwerking in I-deel niet:* De verdeelsystematiek mag de prikkelwerking in het Inkomensdeel niet belemmeren. Gemeenten moeten onafhankelijk van de verdeling kunnen afwegen wat de meest optimale inzet is van de middelen. Dit laatste stelt eisen aan de globaliteit van het verdeelmodel.
- *Het verdeelmodel moet betrouwbaar zijn.* De betrouwbaarheid heeft verschillende aspecten:
 - Het model is volgens een algemeen geaccepteerde wijze tot stand gekomen.
 - De variabelen en de relaties in het model zijn logisch en verklaarbaar.
 - De modelschattingen zijn reproduceerbaar en daarmee voor derden controleerbaar.
 - De gebruikte data zijn betrouwbaar (gecertificeerd).
 - De verdeling is gebaseerd op zo actueel mogelijke gegevens.
 - Het model is (in technische zin) stabiel: jaarlijkse herschattingen leiden niet tot grote afwijkingen in de omvang en significantie van de parameters van het model.
 - De verdeling mag niet manipuleerbaar zijn voor gemeenten.
- *Uitlegbaarheid:* Het model moet transparant en eenvoudig zijn. Gemeenten vinden dit een heel belangrijk beoordelingscriterium. De werking van het model en de uitkomsten moeten zowel voor het Rijk als voor gemeenten goed uitlegbaar zijn. Ook eventuele veranderingen in de verdeling ten opzichte van de huidige verdeling, moeten uitgelegd kunnen worden. Dat geldt in het bijzonder voor gemeenten die erop achteruitgaan bij de introductie van een nieuw model.
- *Voorspelbaarheid:* Gemeenten moeten tijdig op de hoogte zijn van de definitieve omvang van de budgetten en ze moeten betrouwbare (meerjaren)ramingen kunnen maken.
- *Praktische toepasbaarheid:* de benodigde data voor het schatten en het toepassen van het model, moeten tijdig en tegen acceptabele kosten beschikbaar zijn. De data zijn centraal beschikbaar of kunnen eenvoudig centraal ontsloten worden.

1.3.3 Verdeelmaatstaven

Het verdeelmodel bestaat uit verdeelmaatstaven en gewichten. In deze paragraaf bestuderen wij welke verdeelmaatstaven (tenminste) zouden moeten worden onderzocht. De behoeften aan re-integratie worden door drie componenten bepaald: (1) de omvang van de totale gemeentelijke

doelgroep, (2) de samenstelling van de gemeentelijke doelgroep en (3) de situatie op de arbeidsmarkt. Hierna bespreken wij deze componenten.

- *Omvang totale gemeentelijke doelgroep:* De behoefte aan re-integratie hangt in belangrijke mate samen met de omvang van de totale gemeentelijke doelgroep. Voor het meten van de omvang, maken we onderscheid in de volgende subgroepen:
 - *Bijstandontvangers:* Een belangrijke maatstaf is het aantal bijstandontvangers. Opname van het werkelijke aantal bijstandontvangers lijkt de voorkeur te hebben boven andere maatstaven, zoals een objectieve voorspeller. De invloed op de prikkelwering van deze maatstaf is onderwerp van onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Financiën wordt uitgevoerd. Indien geconcludeerd wordt dat het aantal bijstandontvangers in de verdeling leidt tot een ongewenste prikkel, kan overwogen worden om een alternatieve maatstaf op te nemen, zoals een objectieve voorspeller of een bevroren maatstaf bijstandontvangers. De voordelen van een alternatieve maatstaf moeten dan opwegen tegen de nadelen van het werkelijke aantal.
 - *Nuggers:* De vraag moet gesteld worden of in het verdeelmodel rekening gehouden moet worden met het aantal nuggers. In het Werkdeel-klassiek is destijds besloten om deze maatstaf niet op te nemen. Dat kwam omdat het ging om kleine aantallen waarvan de invloed op de verdeling beperkt was en omdat gemeenten de omvang van het aantal nuggers zelf kunnen beïnvloeden en daarmee de uitkomst van de verdeling naar hun hand kunnen zetten. Door de Participatiewet neemt het aantal nuggers met een arbeidsbeperking echter toe (mensen die voorheen in de WSW terecht kwamen of een Wajong-uitkering ontvingen, maar die onder de Participatiewet geen recht hebben op een uitkering) en zal de noodzaak om in de nieuwe verdeling met de groep nuggers rekening te houden opnieuw moeten worden onderzocht. Veel gemeenten zijn echter huiverig voor opname van de nuggers in de verdeling, vanwege de hiervoor genoemde bezwaren.
 - *Werkenden met beperkte loonwaarde:* Een belangrijke nieuwe doelgroep voor gemeenten onder de Participatiewet zijn de werkenden met een beperkte loonwaarde. De loonkostensubsidies voor deze groep worden betaald vanuit het Inkomensdeel. De kosten voor begeleiding of andere voorzieningen komen ten laste van het gebundeld re-integratiebudget. Nagegaan moet worden of en zo ja welke verdeelmaatstaf hiervoor expliciet moet worden opgenomen. Gedacht kan worden aan het aantal mensen met een loonkostensubsidie en/of het aantal werkenden met beperkte loonwaarde dat ondersteuning of een voorziening ontvangt. Als de afspraken uit de Werkkamer bekend zijn, moet worden nagegaan of dat gevolgen heeft voor de gewenste verdeling en of de verdeling daarop moet worden aangepast.

Sommige gemeenten vragen zich af of voor de verdeling van de middelen voor de begeleiding van mensen met een beperkte verdien capaciteit, dezelfde verdeling gehanteerd moet worden als voor de loonkostensubsidies in het Inkomensdeel. Voor ons staat dat niet op voorhand vast. Eerst moet bekend zijn hoe de verdeling van de loonkostensubsidies er in het Inkomensdeel uitziet. Vervolgens kan op basis van de beoordelingscriteria worden

beoordeeld wat het betekent als deze verdeling wordt toegepast op de middelen voor begeleiding en hoe deze verdeling zich verhoudt ten opzichte van andere verdelingsmogelijkheden.

Het is niet op voorhand zeker of er expliciet een maatstaf voor nuggers en/of de werkenden met beperkte loonwaarde in de verdeling moet worden opgenomen. Als bijvoorbeeld het aantal bijstandsonvangers gecorreleerd is met deze groepen, kan wellicht worden volstaan met alleen de opname van het aantal bijstandsonvangers. Mogelijk zijn er ook andere maatstaven voorhanden. Wellicht kunnen in de plaats van de nuggers en/of de werkenden met beperkte loonwaarde objectieve maatstaven worden opgenomen. Gesuggereerd is tijdens ons onderzoek dat in plaats van het aantal bijstandsonvangers en de nuggers de bevolking tussen de 15 en 65 jaar kan worden opgenomen, gecorrigeerd voor mensen met een UWV-uitkering en het aantal werkenden. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre dit een geschikte maatstaf is om in de plaats te komen van de bijstandsonvangers en de nuggers. Ook bestaan er praktische bezwaren. Het aantal werkenden wordt bij het CBS gemeten op basis van de Enquête beroepsbevolking en is daarom (m.n. op gemeenteniveau) een onnauwkeurig cijfer. Onderzocht zou moeten worden hoe zwaarwegend de bezwaren zijn en of die kunnen worden weggenomen.

- *De samenstelling van de doelgroep* kan van invloed zijn op de totale behoefte aan re-integratie. De benodigde re-integratie-inspanningen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen groter zijn dan voor mensen met een korte afstand. In de huidige verdeling van het Werkdeel-klassiek wordt geen rekening gehouden met de samenstelling van de doelgroep, omdat destijds is onderzocht dat het niet zou leiden tot een significant andere verdeling. Onder de Participatiewet verandert de gemeentelijke doelgroep en verandert de aard van de re-integratie (m.n. ondersteuning van werkenden met een beperkte loonwaarde). Dit kan ertoe leiden dat de samenstelling van de doelgroep wel relevant wordt voor de verdeling. Onderzocht moet worden wat de te verwachten invloed is van de samenstelling van de doelgroep op de behoefte en of daar apart in de verdeling rekening mee moet worden gehouden. Met het oog op de gewenste globaliteit van de verdeling neigen gemeenten er in de interviews naar om aan deze verdeelmaatstaf minder belang te hechten.
- *De arbeidsmarktsituatie* is van invloed op de behoefte. In een florerende arbeidsmarkt zal het gemakkelijker zijn om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen dan in een negatieve arbeidsmarkt. Gemeenten vinden dit een belangrijke variabele om mee te nemen in de verdeling. In de verdeling van het huidige Werkdeel-klassiek wordt ook rekening gehouden met de arbeidsmarkt. Er bestaan echter technische bezwaren tegen de wijze waarop de arbeidsmarkt nu in de verdeling is opgenomen. Voor het nieuwe model moet de invloed van de arbeidsmarkt worden onderzocht, waarbij de bezwaren tegen de verdeling in het Werkdeel-klassiek moeten worden weggenomen. Ook zouden nieuwe inzichten in de toepassing van de arbeidsmarktsituatie op de verdeling in de analyse moeten worden betrokken. Op dit moment vindt onderzoek plaats naar het verdeelmodel voor het Inkomensdeel. Daarin is ook de arbeidsmarkt onderwerp van onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek zouden in het onderzoek naar de verdeling van het re-integratiebudget moeten worden meegenomen.

Verschillende gemeenten maken zich zorgen dat het verdeelmodel op dit punt onnodig complex wordt. Zij pleiten voor een eenvoudige arbeidsmarktcomponent, zoals het werkloosheidspercentage en/of de beroepsbevolking (als percentage van de totale bevolking).

1.3.4 Aparte clusters

Sommige gemeenten pleiten ervoor om het beschikbare gebundelde re-integratiebudget op te delen in clusters en vervolgens te verdelen over de gemeenten. Bestuurlijk is reeds besloten om binnen het re-integratiebudget een apart cluster te hanteren voor het zittend-bestand WSW en dat volgens een aparte systematiek te verdelen. Sommige gemeenten pleiten ervoor om de middelen voor werkenden met een beperkte loonwaarde en de middelen voor de overige doelgroepen op te nemen in aparte clusters. Wij adviseren om hier terughoudend mee om te gaan. Het hanteren van aparte clusters verhoudt zich slecht tot de gewenste globaliteit van de verdeling. Bovendien is het niet nodig om bij meerdere maatstaven met aparte gewichten, vooraf met clusters te werken om naar behoeften te verdelen. Sterker, het hanteren van aparte clusters heeft het gevaar dat sommige groepen in de verdeling anders behandeld gaan worden dan andere groepen, waardoor er juist niet goed meer naar behoefte wordt verdeeld.

1.4 Methode van modelbouw

De gangbare methode voor het opstellen van een verdeelmodel is dat er eerst een verklaringsmodel wordt opgesteld. Vervolgens wordt het verdeelmodel gemaakt (honoreren en verwerpen van variabelen voor de verdeling). Tot slot wordt het model gekwantificeerd.

1.4.1 Verklaringsmodel

Voor het bouwen van het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget zal eerst een verklaringsmodel moeten worden opgesteld. Feitelijk is dat de theorie die de behoefte van gemeenten aan re-integratie verklaart. Op basis daarvan wordt nagegaan welke variabelen wel en welke variabelen niet worden gehonoreerd voor de verdeling van het budget. Zodra bekend is welke variabelen worden meegenomen kan de kwantificering van het model plaatsvinden. Omdat de Participatiewet nog moet worden ingevoerd, zijn op dit moment de uitvoeringsgegevens van gemeenten nog niet bekend. Daarom is er conceptueel onderzoek nodig naar de verwachte verdeling van de behoefte. De huidige uitgaven(verdeling) op de verschillende terreinen zullen in beeld moeten worden gebracht en op basis van literatuurstudie en interviews met gemeenten en andere deskundigen zal nagegaan moeten worden hoe deze zullen veranderen als gevolg van de behoeftenverdeling onder de Participatiewet.

Hiervoor is al stilgestaan bij de componenten die een belangrijke bijdrage leveren aan de verklaring van de uitgaven. Het verklaringsmodel gaat een slag dieper. Voor de arbeidsmarkt worden bijvoorbeeld de specifieke elementen onderzocht die bepalend zijn voor de kosten van re-integratie. Voor de samenstelling van de doelgroep wordt onderzocht in welke mate de afstand tot de arbeidsmarkt bepalend is voor de kosten van re-integratie.

Wij adviseren om het verdeelmodel te ontwikkelen in intensieve samenspraak met gemeenten. De gemeenten zullen aan moeten geven hoe zij verwachten dat de toekomstige behoeften eruit zullen

zien. De ervaring met name bij het gemeentefonds leert bovendien dat het nauw betrekken van het veld bij het bouwen van het verdeelmodel leidt tot vertrouwen in de kwaliteit en de werking van het model.

1.4.2 Verdeelmodel

Zodra bekend is hoe het verklaringsmodel eruit ziet, wordt het verdeelmodel gemaakt. Nagegaan wordt welke variabelen vanuit het verklaringsmodel wel en welke variabelen niet gehonoreerd worden voor het verdeelmodel. Zo worden politieke preferenties, die waarschijnlijk wel mede bepalend zijn voor de verschillen in de uitgaven, niet meegenomen in het verdeelmodel. Ook worden variabelen die leiden tot een ongewenste prikkel niet gehonoreerd en worden alternatieve variabelen die deze ongewenste prikkelwerking niet hebben, wel in het verdeelmodel opgenomen.

1.4.3 Kwantificering

Bij de kwantificering worden de gewichten van de verschillende verdeelmaatstaven bepaald. Een veel toegepaste methodiek is regressie. Echter, deze zal relatief beperkt toepasbaar zijn omdat veel gegevens nog niet bekend zijn. Een andere gangbare methode is de verschillenanalyse. Hierbij geldt ook de handicap dat veel gegevens niet bekend zijn. Maar deze methode biedt meer mogelijkheden voor het maken van een globale verdeling en het is niet nodig om allerlei complexe constructies te maken die een regressieanalyse mogelijk maken, die leiden tot een vorm van schijnnaauwkeurigheid.

Voor zover data wel beschikbaar zijn (bijvoorbeeld de huidige uitgaven van gemeenten aan re-integratie van de doelgroep-WWB en de uitgaven van het UWV voor de doelgroep-Wajong), moet daarvan gebruik worden gemaakt. Voor zover gegevens niet beschikbaar zijn zullen aannames moeten worden gemaakt, mede op basis van deskresearch en de uitkomsten van gesprekken met gemeenten. De bestedingsvrijheid van het budget en het streven naar een globale verdeling bieden zekere vrijheidsgraden bij het bepalen van de omvang van de gewichten.

1.4.4 Overgangsregime

Het ligt voor de hand om een overgangsregime te hanteren. Daarvoor gelden in ieder geval de volgende overwegingen:

- Bij het opstellen van het nieuwe verdeelmodel zijn nog niet alle gegevens bekend. Geleidelijk zal de komende jaren inzicht ontstaan in de verdeling van de omvang en samenstelling van het bestand en de benodigde re-integratievoorzieningen. Pas als dat inzicht er is kunnen meer definitieve uitspraken worden gedaan over de structurele behoeftenverdeling.
- Het nieuwe verdeelmodel kan voor het Werkdeel-klassiek leiden tot herverdeeleeffecten. Afhankelijk van de grootte van de herverdeeleeffecten kan ervoor gekozen worden om het nieuwe model in jaarlijkse stappen in te voeren. De grootte van de herverdeeleeffecten zal moeten worden onderzocht.

- Hetzelfde geldt voor het WSW-budget. Echter, de overgang van de huidige WSW-middelen naar de nieuwe situatie gaat geleidelijk. Mogelijk is deze geleidelijkheid voldoende en is een aparte overgangssystematiek voor dit deel niet nodig.
- Ten aanzien van de Wajong-middelen kunnen verdeeleeffecten ontstaan. In sommige gemeenten wordt door het UWV nu relatief meer uitgegeven aan re-integratie dan in andere gemeenten. Mogelijk spoot dat niet met de behoefte onder de Participatiewet. De verhouding tussen de behoeften en de huidige verdeling van de re-integratiemiddelen Wajong zal moeten worden onderzocht. Op basis van de omvang en op basis van een inhoudelijke analyse kan worden beoordeeld of een overgangsregime ten aanzien van dit budgetonderdeel gewenst is.
- De middelen voor de Jeugdzorg en de WMO/Langdurige zorg worden in de eerste jaren verdeeld op basis van de historische uitgaven. Voor de structurele situatie zullen nog objectieve verdeelmodellen ontwikkeld worden.

1.4.5 Periodiek onderhoud

Er zal periodiek onderhoud gepleegd moeten worden aan het verdeelmodel. Op dit moment kan geen uitspraak worden gedaan over de gewenste periodiciteit van het periodiek onderhoud. Ons inziens is de periodiciteit van het onderhoud mede afhankelijk van de uiteindelijke vorm van het verdeelmodel. Zo zal een globale verdeling minder onderhoud vergen dan een verdeling die heel nauw moet aansluiten bij de behoeftenverdeling. Wij schatten in dat de eerste evaluatie na een periode van drie tot maximaal vijf jaar zou moeten plaatsvinden.

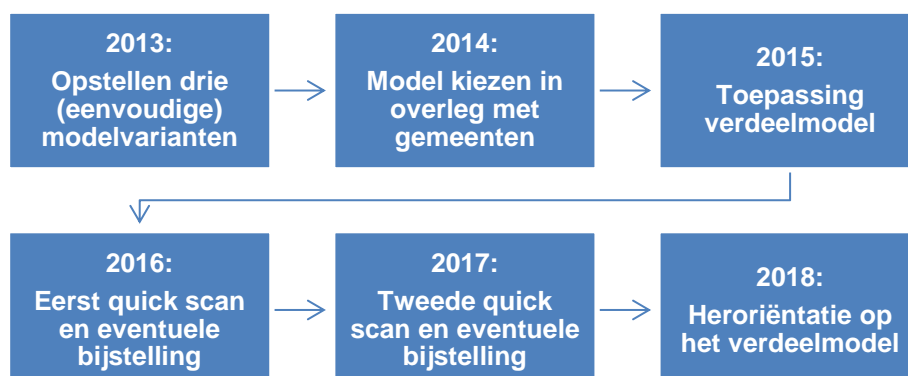
1.4.6 Eén budget sociaal domein

Het gebundeld re-integratiebudget wordt op termijn waarschijnlijk gebundeld met de middelen voor de Jeugdzorg en de WMO/Langdurige zorg. Er komt vooralsnog niet één geïntegreerd verdeelmodel voor het totale budget sociaal-domein. Er komen (in ieder geval voor de korte termijn) drie aparte verdeelmodellen. Het verdient aanbeveling dat de drie modellen op elkaar worden afgestemd. Daarmee zal bij de uitwerking van de verdeelmodellen rekening moeten worden gehouden. Het Ministerie van BZK heeft daarbij een coördinerende rol.

1.5 Aanbevelingen

1. Stel een nieuw verdeelmodel op voor het gebundeld re-integratiebudget. Hanteer daarbij de beoordelingscriteria zoals hiervoor geformuleerd. Ga breed na wat de invloed is van de verschillende mogelijke verdeelkenmerken op de uitgavenverschillen en houd rekening met de aandachtspunten zoals die in ons onderzoek naar boven zijn gekomen.
2. Ontwikkel het verdeelmodel in de volgende stappen: (1) verklaringsmodel, (2) verdeelmodel, (3) kwantificering. Voer een conceptueel onderzoek uit naar de verwachte toekomstige uitgaven- en kostenverschillen tussen gemeenten. Doe dat in nauw overleg met het veld (gemeenten, SW-bedrijven, UWV en vertegenwoordigers van gemeenten, VNG, Divosa en Cedris). Voor de kwantificering kunnen zowel regressieanalyse als andere technieken worden toegepast.

3. Stel aan de hand van het onderzoek een drietal verdeelvarianten op voor de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget die voldoen aan de geformuleerde beoordelingscriteria. Laat gemeenten bepalen welke variant hun voorkeur heeft en betrek dit bij de besluitvorming.
4. Eén van de varianten betreft verdeling op basis van de historische uitgaven waarbij eventueel gecorrigeerd wordt voor ongewenste effecten van de historische verdeling die op voorhand kunnen worden ingeschat.
5. Voer deze analyse uit in de wetenschap dat de uitvoeringsgegevens onder de Participatiewet nog niet bekend zijn. Wij adviseren om een heroriëntatie uit te voeren, als de uitvoeringsgegevens van gemeenten over 2015 t/m 2017 bekend zijn. Houd er rekening mee dat ook dan de uitvoeringsgegevens nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn omdat de herkeuring van de Wajong'ers gefaseerd plaatsvindt en omdat de WSW geleidelijk (met de natuurlijke uitstroom) wordt afgebouwd.
6. Ga in de tussentijd na of het verdeelmodel jaarlijks leidt tot een acceptabele verdeling. Voer een quick scan uit in de jaren 2016 en 2017. Stel de verdeling voor het daaropvolgende jaar bij als er ongewenste afwijkingen zijn tussen de verdeling en de kosten.
7. Het verdient aanbeveling dat de uitwerking van de drie verdeelmodellen voor de deelbudgetten in het budget voor het sociaal domein, op elkaar wordt afgestemd. .
8. Als de afspraken uit de Werkkamer bekend zijn, moet worden nagegaan of dat gevolgen heeft voor de gewenste verdeling van het gebundeld re-integratiebudget en of de verdeling daar eventueel op moet worden aangepast.
9. Het ligt voor de hand om een overgangsregime te hanteren. De voor het structurele model benodigde gegevens zijn nu nog niet bekend, waardoor het wenselijk is om met een overgangsregime te werken totdat een model mogelijk is op basis van de werkelijke uitvoeringsgegevens.



2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Op 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd. De Participatiewet komt in de plaats van de WWB, de WSW en delen van de Wajong. Met de komst van de Participatiewet per 1 januari 2015 ontvangen gemeenten een gebundeld re-integratiebudget, waarin het flexibele re-integratiebudget van de Wet Werk en Bijstand (WWB), de middelen van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een deel van de budgetten van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) worden samengevoegd. Het Ministerie van SZW wil komen tot een verdeelsystematiek voor dit gebundelde re-integratiebudget. Aan ons is door het ministerie gevraagd om onderzoek te doen naar de vraag welke verdeelsystematieken er mogelijk zijn.

2.2 Opdracht

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn de mogelijke varianten voor het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget onder de Participatiewet en volgens welke kwantificeringsmethode kan het verdeelmodel worden uitgewerkt?

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat wordt verstaan onder de 'behoeften' van gemeenten aan re-integratiemiddelen?
2. Geef inzicht in de huidige uitgaven t.l.v. het flexibel re-integratiebudget, de WSW en de Wajong-re-integratie
3. Wat zijn de verklarende factoren (tentatief) voor de huidige besteding en de verwachte besteding van het re-integratiebudget?
4. Wat zijn de mogelijke varianten voor het verdeelmodel voor het re-integratiebudget? Ga daarbij in op de volgende punten:
 - Afwegingen die gemaakt moeten worden bij het bepalen of variabelen gehonoreerd moeten worden in het verdeelmodel.
 - De structuur van het verdeelmodel (denk bijvoorbeeld aan het onderscheid tussen de middelen voor de WSW-werknemers na 2013 en het flexibel re-integratiebudget).
 - De score van de verdeelmodellen op de beoordelingscriteria.
5. Wat zijn mogelijke methoden voor de kwantificering van de verschillende varianten voor het verdeelmodel? Ga daarbij in op de volgende punten:
 - De benodigde gegevens om het model te schatten.

- De mogelijkheid dat niet alleen met de meest actuele (jaar)gegevens wordt gewerkt, maar met voortschrijdende meerjaarsgemiddelden. Dat draagt bij aan de stabiliteit van het model.
- De gegevens die noodzakelijk zijn om de systematiek verder uit te werken tot een functionerend verdeelmodel.
- De termijn waarop deze gegevens beschikbaar zijn.
- De score van de verdeelmodellen op uw uitgangspunten (en eventueel aanvullende criteria).

2.3 Aandachtspunten

In de door het ministerie geformuleerde opdracht is in samenspraak met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), een aantal aandachtspunten vastgesteld waarmee in het onderzoek naar de verdeelsystematiek van het gebundeld re-integratiebudget rekening dient te worden gehouden. Het gaat om de volgende punten:

- De verdeling sluit aan bij de behoeften van gemeenten: het verdeelmodel leidt ertoe dat gemeenten middelen ontvangen naar rato van hun re-integratieopgave.
- De verdeling is plausibel: er is een logisch verband tussen de verdeelkenmerken en de behoeften van een gemeente.
- De verdeelsystematiek is voor de betrokkenen goed te begrijpen en de uitkomsten worden met een zo eenvoudig mogelijke rekenmethodiek verkregen.
- De verdeling moet bestand zijn tegen gemeentelijke herindelingen: het budget van een fusiegemeente wijkt nauwelijks af van de som van de budgetten die de individuele gemeenten zouden hebben gekregen als ze niet waren gefuseerd.
- Voor de latere technische uitwerking van een verdeelsystematiek moet gebruik worden gemaakt van centraal beschikbare informatie of informatie die eenvoudig centraal ontsloten kan worden op gemeentelijk/regionaal niveau.
- De verdeelsystematiek moet zoveel mogelijk gebruik maken van actuele informatie, zonder dat dit leidt tot een groot risico van 'flipperen', waarbij een gemeente achtereenvolgens eerst significant meer budget krijgt en vervolgens een significant deel weer moet inleveren.

2.4 Aanpak

Ten behoeve van het onderzoek hebben we literatuuronderzoek gedaan en hebben we een groot aantal interviews met het veld uitgevoerd. Er is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende gemeenten, VNG, Divosa, Cedris, het UWV, het Ministerie van BZK, het Ministerie van SZW, het Ministerie van Financiën, de Raad voor de financiële verhoudingen en een aantal onafhankelijke deskundigen. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit: diverse gemeenten, VNG, Divosa, Cedris, het Ministerie van BZK, het Ministerie van SZW en de Raad voor de financiële verhoudingen. De begeleidingscommissie kwam vijf keer bijeen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april tot en met augustus 2013.

2.5 Leeswijzer

Hierna gaan we eerst in op de nieuwe Participatiewet en de samenstellende delen. We beschrijven het gebundeld re-integratiebudget en de middelen die in het gebundeld re-integratiebudget worden gestopt. Tevens gaan we in op de huidige verdeelsystematieken en de bestedingen op de verschillende terreinen aan re-integratie.

Daarna werken we het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget verder uit. We werken de beoordelingscriteria verder uit. We gaan na of en zo ja in hoeverre de bestaande verdeelsystematieken op de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget kunnen worden toegepast. Tot slot beschrijven we de contouren van het nieuwe verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget Participatiewet.

In het hoofdstuk daarna gaan we in op de methode voor de modelbouw. We beschrijven het onderzoek dat moet worden uitgevoerd om te komen tot een nieuw verdeelmodel.

We sluiten de rapportage af met conclusies en aanbevelingen.

3. Van huidige regels naar Participatiewet

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige regelgeving en de Participatiewet. We gaan eerst na hoe de Participatiewet eruit ziet. Vervolgens beschrijven we het bestuurlijk arrangement van de Participatiewet, met als belangrijk onderdeel de prikkelwerking. We doen dat aan de hand van het Inkomensdeel en het (huidige) participatiebudget. Gemeenten worden via financiële prikkels gestimuleerd om de bijstandsafhankelijkheid in hun gemeente zo laag mogelijk te houden. Daarna gaan we in op het gebundeld re-integratiebudget; het re-integratiebudget onder de Participatiewet. We beschrijven de samenstellende delen van het gebundeld re-integratiebudget: het Werkdeel-klassiek, het WSW-zittend-bestand, de teruggeploegde WSW-middelen en de middelen voor de Wajong.

3.2 Participatiewet

Het kabinet heeft besloten om op 1 januari 2015 de Participatiewet in te voeren. De gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. In de Participatiewet worden de WWB, de WSW en delen van de Wajong samengevoegd. Vanaf 1 januari 2015 is het niet meer mogelijk in de WSW in te stromen. De mensen die nu een baan hebben op grond van de WSW, behouden hun rechten. Omdat de instroom in de WSW stopt, zal deze groep steeds kleiner worden.

De Wajong blijft bestaan voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Het UWV blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wajong. Het zittend-bestand van de Wajong wordt beoordeeld op arbeidsvermogen. Als uit de beoordeling blijkt dat mensen arbeidsvermogen hebben en zij tot de doelgroep van de Participatiewet gaan horen, kunnen zij een beroep doen op ondersteuning bij re-integratie en/of een bijstandsuitkering. Het UWV blijft naast de groep die duurzaam geen arbeidsvermogen heeft, verantwoordelijk voor de groep Wajong'ers met een baan. Door de herbeoordelingen en de aangepaste criteria zal de groep Wajong'ers geleidelijk kleiner worden.

Om mensen die zelf niet het WML kunnen verdienen toch te laten werken hebben de gemeenten de mogelijkheid om een loonkostensubsidie in te zetten. De werkgever ontvangt een loonkostensubsidie om het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het WML te compenseren. De mensen die bij een reguliere werkgever werken, worden door de werkgever conform de cao betaald. De loonwaarde zal jaarlijks opnieuw worden bepaald. De loonkostensubsidie bedraagt maximaal 70% van het wettelijk minimumloon.

Werkgevers stellen voor deze laatste groep banen beschikbaar. Daarnaast stellen werkgevers banen beschikbaar voor mensen met een arbeidsbeperking die minimaal het WML kunnen verdienen door gebruik te maken van een voorziening gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek (een jobcoach). In totaal garanderen werkgevers in de markt (inclusief zorg) een aantal banen dat oploopt tot structureel 100.000 vanaf 2026. In aanvulling daarop stelt de overheid zich

garant voor een aantal dat oploopt tot 25.000 banen structureel. Als de werkgevers er niet in slagen om deze aantallen te realiseren, treedt er een wettelijk quotum in werking.

Het kabinet gaat er daarnaast in de berekeningen vanuit dat gemeenten beschut-werkplekken organiseren met loonbetaling, oplopend tot een 30.000 plekken structureel. Gemeenten ontvangen daartoe extra middelen voor re-integratie, mede via de teruggeploegde WSW-middelen. Het gaat om mensen die gedeeltelijk inzetbaar zijn, maar – vanwege de hoge mate van ondersteuning die zij nodig hebben - niet (zonder meer) bij een reguliere werkgever. Dat laat onverlet dat gemeenten voor deze groep ook andere vormen van arbeid kunnen organiseren, zoals dagbesteding. Daarmee wordt in deze rapportage verder geen rekening gehouden. De voorwaarden waaronder deze groep aan de slag gaat, moeten nog worden bepaald.

3.3 Bestuurlijk arrangement

Een belangrijke aspect van de Participatiewet is de prikkelwerking. Gemeenten worden financieel geprikkeld om de bijstandsafhankelijkheid in hun gemeente zo laag mogelijk te houden. De financiële prikkel loopt via het Inkomensdeel. De werking van het gebundeld re-integratiebudget mag geen ongewenste prikkel hebben. Hierna bespreken wij eerst het Inkomensdeel. Daarna gaan we in op het gebundeld re-integratiebudget.

3.3.1 Inkomensdeel

Een belangrijk uitgangspunt van de huidige WWB en van de toekomstige Participatiewet is dat gemeenten financieel worden geprikkeld om de uitkeringsafhankelijkheid van hun inwoners zo laag mogelijk te houden. De financiële prikkel loopt via het zogenoemde Inkomensdeel. Het doel van de financieringssystematiek is dat gemeenten besparingen realiseren als ze hun prestaties verbeteren. Gemeenten ontvangen jaarlijks via het Inkomensdeel een budget dat niet door de gemeenten zelf te beïnvloeden is. Gemeenten mogen elke euro die ze op de bijstandsuitkeringen besparen houden en vrij besteden. Daar hoeft aan het Rijk geen verantwoording over te worden afgelegd. Tekorten moeten gemeenten zelf betalen en komen ten laste van de eigen middelen van de gemeente.

Voor de vaststelling van de gemeentelijke budgetten wordt door het Rijk eerst het macrobudget vastgesteld. Dat is het geld dat voor alle gemeenten gezamenlijk beschikbaar is. Vervolgens wordt het macrobudget zoveel mogelijk op basis van objectieve factoren (factoren die niet door de gemeente zijn te beïnvloeden) verdeeld.

Op macroniveau is het budget toereikend voor de voor dat jaar geraamde kosten van alle gemeenten gezamenlijk. In 2013 ontvangen gemeenten in totaal circa € 5,6 mld. in het Inkomensdeel.

De meerjarenramingen zullen vanwege de Participatiewet worden verhoogd omdat de wijzigingen in de WSW en de Wajong er naar verwachting toe zullen leiden dat het aantal bijstandsgerechtigden omhoog gaat. De loonkostensubsidie die gemeenten in het kader van de Participatiewet kunnen inzetten, zal ook gefinancierd worden via het Inkomensdeel

3.3.2 Gebundeld re-integratiebudget

Met de Participatiewet introduceert het kabinet één regeling voor alle mensen die nog kunnen werken. Er zijn op dit moment verschillende budgetten om mensen (in de huidige WSW, WWB en Wajong) via re-integratie aan het werk te helpen. Dat staat maatwerk en een gerichte inzet van middelen in de weg. Daarom worden de bestaande re-integratiebudgetten voor de WSW en de WWB gebundeld en worden financiële middelen vanuit het re-integratiebudget Wajong van UWV overgeheveld naar gemeenten.

Gemeenten beslissen over de noodzaak, vorm en inhoud van de re-integratieondersteuning. De financiële prikkel in het Inkomensdeel biedt een waarborg voor de effectieve inzet van de middelen in het gebundeld re-integratiebudget. Gemeenten krijgen met de Participatiewet meer vrijheid bij de inzet van de beschikbare middelen en kunnen zelf afwegingen maken bij het inzetten van deze middelen. Het gebundeld re-integratiebudget is bestemd voor mensen die hulp nodig hebben bij het vinden en behouden van werk, hetzij bij een regulier werkgever, hetzij in een beschutte werkomgeving. Het gebundeld re-integratiebudget stelt gemeenten in staat een integraal beleid te voeren voor arbeidsparticipatie van hun burgers.

Gemeenten krijgen de mogelijkheid om via de Participatiewet mensen met een loonwaarde van onder het minimumloon, voor lange of kortere tijd met behulp van een loonkostensubsidie, aan de slag te krijgen. De loonkostensubsidie wordt gefinancierd vanuit het Inkomensdeel.

Gemeenten hebben, naast de loonkostensubsidie, verschillende andere instrumenten tot hun beschikking om mensen aan de slag te helpen vanuit een uitkering. Mensen met een arbeidsbeperking die ondersteuning bij arbeidsinschakeling nodig hebben, kunnen bij hun gemeente een aanvraag doen voor noodzakelijke voorzieningen om te kunnen werken. Dit kan bijvoorbeeld zijn: brailleapparatuur, een doventolk of een jobcoachvoorziening. Ook kan het nodig zijn de werkplek bij het bedrijf waar zij (gaan) werken aan te passen. Tevens is er de mogelijkheid van de no-riskpolis, die voorkomt dat de werkgever bij ziekte het loon moet doorbetalen. Daarmee wordt een drempel weggenomen voor werkgevers om mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen.

Gemeenten leggen hun re-integratiebeleid vast in een verordening. In de verordening is geregeld onder welke voorwaarden mensen in aanmerking kunnen komen voor welke voorzieningen. Ook regelt de verordening op welke wijze een evenwichtige aanpak wordt gerealiseerd voor de groepen waarvoor de gemeente in het kader van de Participatiewet verantwoordelijk is. Dat betreft de oorspronkelijke doelgroep WWB: mensen met een bijstandsuitkering, de niet-uitkeringsgerechtigden, ANW'ers en mensen met een gesubsidieerde baan. Met de Participatiewet wordt de gemeentelijke doelgroep uitgebreid met jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

Zodra mensen twee jaar zelfstandig aan het werk zijn (dus zonder loonkostensubsidie) en tenminste het minimumloon verdienen, wordt aangenomen dat zij een stabiele plek op de arbeidsmarkt hebben verworven. Dan vallen zij, evenals iedere andere werknemer, voor de verstrekking van voorzieningen onder de werknemersverzekeringen. Voorzieningen richting werkgever en

werknemer worden niet zo maar afgekap. Mensen kunnen dan in geval van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid een beroep doen op de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

3.4 Samenstelling gebundeld re-integratiebudget

Het gebundeld re-integratiebudget wordt samengesteld uit verschillende bestaande budgetten. De verschillende onderdelen staan in het overzicht hierna.

| Gebundeld re-integratiebudget |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Werkdeel-klassiek● Middelen vanuit de WSW<ul style="list-style-type: none">- <i>WSW-zittend-bestand</i>- <i>Teruggeploegde WSW-middelen</i>● Middelen vanuit de Wajong<ul style="list-style-type: none">- <i>Re-integratie en voorzieningen</i>- <i>No Riskpolis</i> |

We lichten de verschillende onderdelen één voor één toe.

3.4.1 Werkdeel-klassiek

Algemeen

Het Participatiebudget bedraagt in 2013 € 861 mln. en bestaat uit verschillende onderdelen. Het bedrag dat gemeenten ontvangen voor de re-integratie van de doelgroep WWB is het grootst. Voor dit onderdeel ontvangen gemeenten € 734 mln. Daarnaast zit er in het Participatiebudget geld voor inburgering (74 mln.) en volwasseneneducatie (53 mln.). Er wordt op het deel voor de re-integratie van de doelgroep WWB bezuinigd. Het bedrag neemt jaarlijks af tot € 544 mln. structureel vanaf 2018. Vanaf 2014 worden aan gemeenten geen middelen meer voor inburgering verstrekt. In het vervolg van het rapport laten wij de middelen voor volwasseneneducatie en inburgering buiten beschouwing. Wij richten ons voor de verdelingsvraag alleen op het onderdeel re-integratie.

Het Participatiebudget is een specifieke, geormerkte uitkering van het Rijk aan de gemeenten. Gemeenten mogen het geld alleen uitgeven binnen de gestelde kaders. Binnen een marge van 25% mogen gemeenten tekorten ten laste brengen van het budget in het volgende jaar en overschotten mogen worden meegenomen naar het volgende jaar. Overschotten moeten – rekening houdend met de 25%-reserveringsregeling – worden terugbetaald aan het Rijk. Tekorten op het budget moeten gemeenten – rekening houdend met de 25%-reserveringsregeling – betalen vanuit de eigen algemene middelen. Vanwege het specifieke karakter van de regeling, leggen gemeenten jaarlijks via SISA verantwoording af aan het Rijk.

Bestedingen

Gemeenten financieren vanuit het Participatiebudget de re-integratie van de doelgroep WWB. Vanuit het budget worden (cijfers 2012) vooral begeleidingstrajecten naar werk gefinancierd. Daarnaast gaat ruim 20% van het budget op aan gesubsidieerde arbeid en ruim 10% wordt besteed aan loonkostensubsidies (Divosa 2013).

Verdeelsystematiek Werkdeel-klassiek

De doelgroep van gemeenten bestaat onder de WWB uit mensen met een bijstandsuitkering, mensen met een gesubsidieerde baan, mensen met een nabestaandenuitkering (Anw'ers), niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (ANW). De middelen voor het participatiebudget worden via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld.

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

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

Een belangrijk verdeelkenmerk (grootste gewicht) is het aantal bijstandsgerechtigden. Deze volgen voor een belangrijk deel de behoefte van gemeenten. Bij de ontwikkeling van het model is gekozen voor enige vertraging, zodat gemeenten niet meteen 'gestraft' zouden worden voor goed beleid. Een afname van het aantal bijstandsgerechtigden leidt dan immers meteen tot minder participatiebudget.

Daarnaast wordt ook rekening gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt. De gedachte is dat een slechtere arbeidsmarktsituatie ertoe leidt dat er meer inspanningen moeten worden verricht om werkzoekenden aan de slag te krijgen. De kosten nemen daardoor toe. Het aantal WW- en bijstandsontvangers is het aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een WW-uitkering respectievelijk een bijstandsuitkering heeft ontvangen. De omvang van de beroepsbevolking is alle personen tussen de 15 en 65 jaar die meer dan 12 uur per week (willen) werken. Dit kenmerk is opgenomen als een driejaarsgemiddelde. De kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid is de omvang van de laaggeschoolde werkloze beroepsbevolking (omvang van de laaggeschoolde beroepsbevolking minus de omvang van de laaggeschoolde werkzame beroepsbevolking). Ook dit kenmerk is een driejaarsgemiddelde.

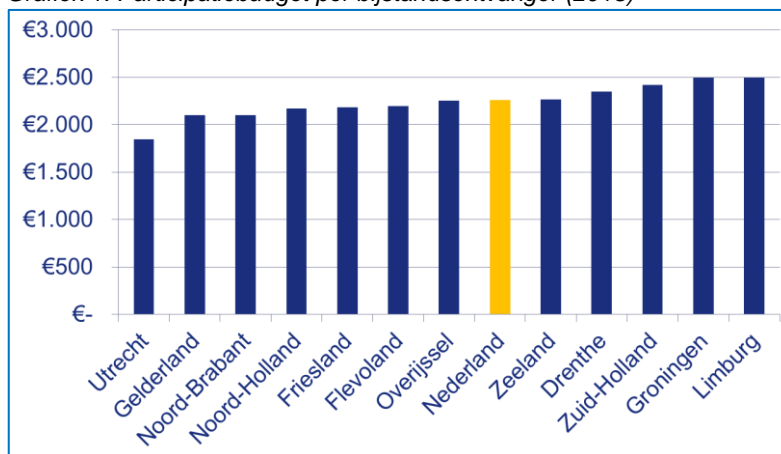
Destijds is ervoor gekozen om niet de andere doelgroepen WWB – nuggers, ANW'ers en mensen met een gesubsidieerde baan – expliciet in de verdeling op te nemen. Daarvoor waren verschillende overwegingen:

- De niet-bijstandsonvangers zijn relatief klein, waardoor ze weinig invloed hebben op de feitelijke verdeling.
- Het kabinet was gericht op het afbouwen van het aantal gesubsidieerde banen en wilde geen financiële prikkel die een toename van het aantal gesubsidieerde banen ondersteunt.
- Het specifiek registreren van de extra groepen leidt tot extra administratieve lasten en/of een taakverzwaring bij het CBS.

Feitelijke verdeling

Zoals hiervoor aangegeven is de verdeling van het Participatiebudget afhankelijk van het aantal bijstandsgerechtigden en de situatie op de arbeidsmarkt.

Grafiek 1: Participatiebudget per bijstandsonvanger (2013)



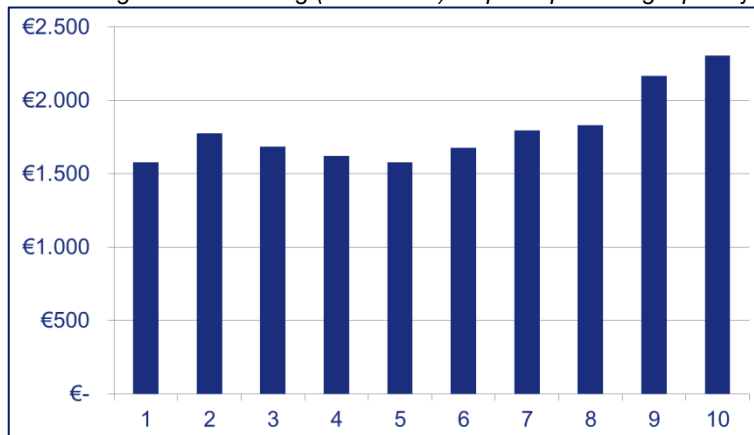
Bron: CBS, Ministerie van SZW

Daardoor ontvangen niet alle gemeenten een gelijk bedrag per bijstandsonvanger. In de bovenstaande grafiek is zichtbaar dat de bedragen per bijstandsonvanger over de provincies (en daarmee de gemeenten) scheef zijn verdeeld.

Het huidige model corrigeert echter maar ten dele voor de arbeidsmarkt, omdat het model is geschat met de absolute waarden van 'het aantal WW-ontvangers' en 'de omvang beroepsbevolking'. Door gebruik te maken van de absolute waarden, is feitelijk de gemeentegrootte één van de bepalende factoren voor het budgetaandeel. Het negatieve teken voor deze kenmerken betekent bijvoorbeeld dat een groter aantal WW-ontvangers en een grotere beroepsbevolking leidt tot een kleiner budget. Dit zorgt ervoor dat grote gemeenten relatief meer budget per bijstandsgerechtigde krijgen dan kleine gemeenten. Dat komt doordat grote gemeenten relatief weinig werklozen hebben (en een kleinere beroepsbevolking) in verhouding tot het aantal bijstandsgerechtigden. Het budgetaandeel neemt als gevolg van deze variabelen bij kleine gemeenten daarom verhoudingsgewijs (per bijstandsgerechtigde) sterker af dan bij grote gemeenten.

In de onderstaande grafiek is het gemiddelde bedrag per bijstandsontvanger afgezet tegen de tien decielen voor de gemeentegrootte. In het eerste deciel zitten de 10% kleinste gemeenten. In het bovenste deciel zitten de 10% grootste gemeenten. Het blijkt dat de bedragen per bijstandsontvanger gemiddeld groter zijn naarmate de gemeenteomvang toeneemt.

Grafiek 2: gemeenteomvang (in decielen) en participatiebudget per bijstandsontvanger (2013)



Bron: Ministerie van SZW, CBS

3.4.2 WSW zittend-bestand

Aan het gebundeld re-integratiebudget worden middelen toegevoegd voor de financiering van het zittend-bestand WSW'ers. Het budget bedraagt in 2013 € 2.355 mln. Vanaf 2015 gaat het bedrag stapsgewijs omlaag tot uiteindelijk nul in de structurele situatie. Deze daling wordt veroorzaakt door twee maatregelen.

1. De instroom in de WSW wordt gestopt. Het huidige bestand WSW'ers behoudt de bestaande rechten. Door natuurlijk verloop zal het aantal traditionele WSW'ers minder worden. De beschikbare middelen vanuit het Rijk zullen daardoor jaarlijks omlaag gaan tot uiteindelijk nul vanaf het jaar 2045.
2. Daarnaast voert de rijksoverheid een efficiencykorting op de WSW door (die los staat van de Participatiewet). Op dit moment ontvangen gemeenten per WSW'er circa € 25.900,-. Dat bedrag gaat vanaf 2015 in zes jaar stapsgewijs omlaag tot € 22.700,-.

3.4.3 Teruggeploegde WSW-middelen

Algemeen

De middelen die vrijvallen doordat het volume zittend-bestand steeds kleiner wordt, worden teruggeploegd naar de gemeenten. Een deel daarvan wordt in het gebundeld re-integratiebudget geplaatst. Deze middelen mogen in de toekomst door gemeenten vrij aan re-integratie worden besteed. Van dit bedrag kunnen onder andere de begeleidingskosten worden betaald voor de groepen die op een beschutte werkplek komen of voor de groepen die bij reguliere werkgevers aan

de slag gaan. Het bedrag dat teruggaat naar de gemeenten bedraagt 12 mln. in 2015 en loopt geleidelijk op tot 103 mln. in 2019 en op de langere termijn 498 mln. structureel.

Verdeelsystematiek WSW

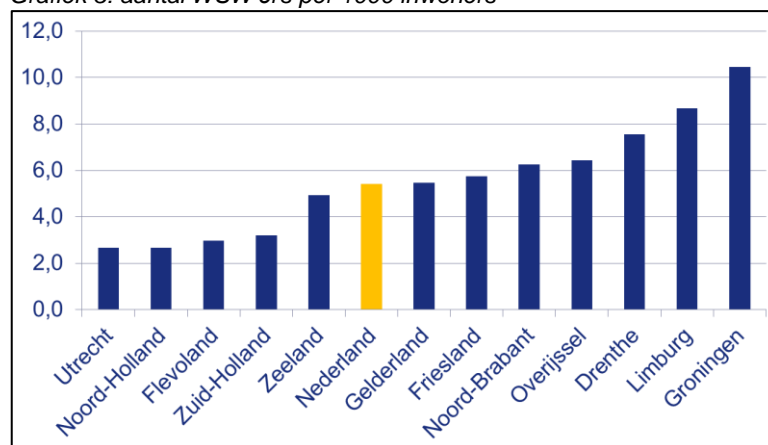
Op dit moment ontvangt elke gemeente een deel van landelijke WSW-budget voor het realiseren van een taakstellend aantal WSW-plaatsen in het betreffende jaar. Voor de berekening van het aantal te realiseren WSW-plaatsen wordt gekeken naar het aantal inwoners (ingeschreven in de GBA) met een WSW-indicatie die beschikbaar zijn voor werk. Het UWV voert de (onafhankelijke) indicatiestelling uit. Een WSW-geïndiceerde in de arbeidshandicapcategorie 'ernstig' (dit bepaalt het UWV) mag voor 1,25 worden meegerekend.

De vaststelling van de verstrekte uitkeringen vindt achteraf, na het uitvoeringsjaar, plaats. Hiervoor wordt gekeken naar het aantal door de gemeente verantwoorde gerealiseerde WSW-plaatsen. Als een gemeente minder WSW-plaatsen realiseert dan in haar taakstelling is opgenomen (onderrealisatie), moet de gemeente het te veel ontvangen geld terugbetalen. Als er budget over is (de uitgaven zijn lager dan het budget), mag de gemeente dit vrij besteden. Een gemeente die méér arbeidsplaatsen heeft gerealiseerd dan de taakstelling (overrealisatie), bekostigt deze extra plaatsen uit eigen middelen.

Feitelijke verdeling

De WSW is scheef over het land verdeeld. In sommige gemeenten zijn per 1000 inwoners meer WSW'ers dan in andere gemeenten.

Grafiek 3: aantal WSW'ers per 1000 inwoners



Bron: Ministerie van SZW, CBS

Deze situatie is met name zo gegroeid doordat tot 1998 de regionale werkloosheid meespeelde in de indicatiestelling. Gebieden met een hoge werkloosheid hadden te maken met veel instroom. Deze indicaties waren voor onbepaalde tijd. Ongeveer een helft van de huidige WSW-populatie heeft een indicatie van voor 1998.

3.4.4 Middelen vanuit de Wajong

Algemeen

Het Rijk verstrekt het UWV jaarlijks een budget voor de uitgaven die zij dient te doen voor de re-integratieactiviteiten voor arbeidsgehandicapten. In de begroting van het UWV is in 2013 132 mln. beschikbaar voor de re-integratie van (53 mln.) en werkvoorzieningen voor (80 mln.) Wajong'ers. Onder de Participatiewet worden de gemeenten verantwoordelijk voor de groep Wajong'ers met arbeidsvermogen. Zij kunnen een beroep doen op de gemeenten voor ondersteuning. De middelen die hiermee samenhangen worden overgeheveld van het UWV naar de gemeenten. Hiermee kunnen gemeenten de ondersteuning, begeleiding en voorzieningen, zoals werkplekaanpassingen, betalen van de nieuwe instroom van mensen met een arbeidsbeperking. De precieze omvang van het bedrag dat voor re-integratie en voorzieningen over gaat naar de gemeenten is nog niet bekend, maar is een proportioneel deel van het huidige beschikbare budget bij het UWV.

Daarnaast bestaat het instrument van de no-risk polis. UWV voert de no-riskpolis voor de huidige Wajong'ers uit. De no-riskpolis voorkomt dat de werkgever bij ziekte het loon moet doorbetalen. Daarmee wordt een drempel weggenomen voor werkgevers om Wajong'ers in dienst te nemen. Omdat jonggehandicapten met arbeidsvermogen tot de doelgroep van de Wwv gaan behoren wordt de verantwoordelijkheid voor dit instrument en de daarmee samenhangende middelen aan de gemeenten overgedragen. Het gaat naar verwachting om een bedrag dat oploopt tot circa 41 mln. structureel.

Verdeling re-integratie- en voorzieningenbudget

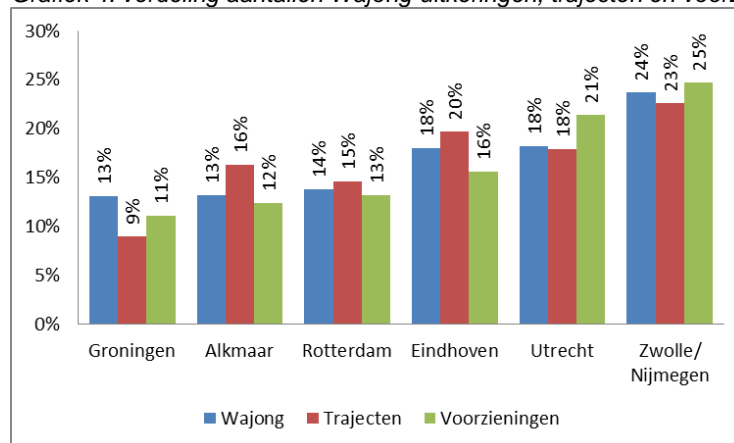
De middelen voor re-integratie worden over de verschillende uitvoeringskantoren van het UWV verdeeld. Verdeling vindt vooral plaats op basis van de historische uitgaven. Gekeken wordt wat het aantal trajecten en de gemiddelde trajectprijs waren in het verleden. Deze worden naar rato van de raming van de instroom en de omvang van het zittend-bestand geëxtrapoleerd. Dit is dus een andere verdeling dan het Participatiebudget bij de gemeenten. Bij de gemeenten zijn de feitelijke uitgaven niet bepalend voor het toekomstig budget, maar het aantal bijstandsontvangers en de situatie op de arbeidsmarkt.

In de interviews met vertegenwoordigers van het UWV werd aangegeven dat zich soms hoge kosten per persoon voordoen. Ook kan er sprake zijn van kleine lokale of regionale initiatieven, met hoge kosten, die leiden tot een scheve verdeling. Zo werd het voorbeeld gegeven van een ondernemer die met Individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's) een project heeft opgezet voor een relatief grote groep Wajong'ers.

We hebben geprobeerd om na te gaan hoe de re-integratie- en voorzieningenuitgaven van het UWV t.b.v. Wajong over het land zijn verdeeld. UWV was niet in staat om ons tijdig het volledig benodigde datamateriaal te leveren. Wel kon UWV ons de aantallen re-integratietrajecten (inkoopvolume) en de aantallen verstrekte voorzieningen over 2012 verdeeld over de voorzieningenkantoren (Uwv-kantoren die voorzieningen aan Wajong'ers verstrekken) leveren.

Landelijk zijn er ultimo 2012 226.000 mensen met een Wajong-uitkering (bron: UWV) in 2012 zijn er 21.888 re-integratietrajecten ingekocht en zijn er 50.618 voorzieningen door het UWV verstrekt aan mensen met een Wajong-uitkering.

Grafiek 4: verdeling aantallen Wajong-uitkeringen, trajecten en voorzieningen



Bron: CBS, UWV

Uit onze analyse (zie bovenstaande grafiek) blijkt dat sprake is van correlatie tussen het aantal Wajong'ers en de aantallen trajecten en voorzieningen (naarmate het blauwe staafje groter wordt, worden ook het rode en het groene staafje gemiddeld genomen groter). Maar er is wel enige scheefheid (t.o.v. verdeling Wajong-uitkeringen). Zo blijkt dat vanuit het voorzieningenkantoor Utrecht relatief meer voorzieningen worden verstrekt dan in andere regio's. Als we kijken naar het aantal trajecten, biedt Groningen relatief weinig trajecten aan en Alkmaar relatief veel¹.

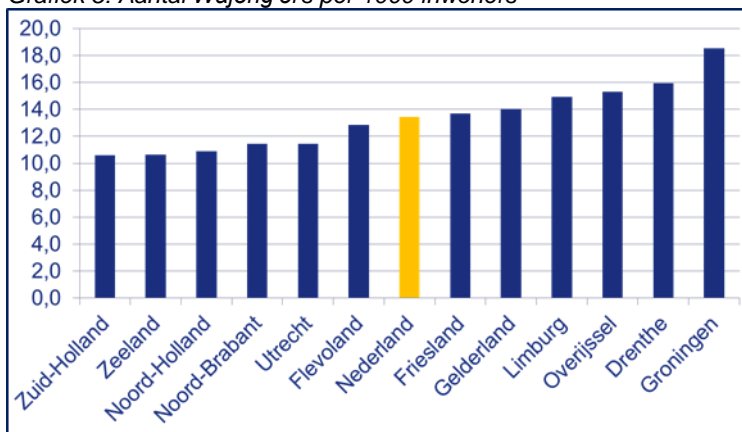
We merken op dat nader onderzoek vereist is. We kunnen op basis van deze cijfers niet vaststellen of sprake is van een significant scheve verdeling. Bovendien kijken we nu alleen naar de verdeling van de volumina en niet naar de verdeling van de uitgaven.

¹ Als we de trajecten en de voorzieningen samen nemen, dan blijkt de scheefheid minder te worden. Dat laten we in de analyse niet zien en dat werken we in deze rapportage verder niet uit.

Verdeling Wajong-afhankelijkheid

Voorts zien we dat de Wajong-afhankelijkheid (en instroom) scheef is verdeeld over het land.

Grafiek 5: Aantal Wajong'ers per 1000 inwoners



Bron: CBS

Door het UWV (2010) zijn de oorzaken van de regionale verschillen onderzocht. Het blijkt dat de verschillen al lang bestaan. Zij lijken (deels) een resultante te zijn van (langdurig) bestaande verschillen tussen de provincies in sociaal-economische ontwikkeling. Een langdurig geringe economische groei en hoge werkloosheid dragen bij aan de groei van de Wajong-concentratie en het instroomrisico. Verschillende mechanismen liggen hieraan ten grondslag:

- Numeriek effect: Inwoners van sociaal-economisch zwakke provincies verhuizen naar provincies met meer en betere werkgelegenheid. Dit leidt tot een bevolkingskrimp (vestigingstekort) in zwakke regio's en bevolkingsgroei (vestigingsoverschot) in sterke regio's. Voor het berekenen van de Wajong-concentratie wordt het aantal Wajong'ers gedeeld door het aantal inwoners (van 18-64 jaar). Omdat dit laatste aantal bij bevolkingskrimp afneemt, wordt de Wajong-concentratie groter. En andersom, omdat het aantal inwoners bij bevolkingsgroei stijgt, neemt de Wajong-concentratie af.
- Selectie- en samenstellingseffect: De meest kansrijken (jonge en goed opgeleide) inwoners vertrekken uit provincies met hoge werkloosheid en de minst kansrijke (oudere, minder goed opgeleide, arbeidsongeschikte en uitkeringsafhankelijke) inwoners blijven. Bij aanhoudend sociaal-economische zwakte ontstaat op den duur een bevolking met een relatief lage sociaal economische status (SES). Dit betekent niet alleen een bevolking met een laag opleidings-, beroeps- en inkomensniveau, maar ook met meer kans op werkloosheid, meer gezondheidsproblemen, meer risico's bij geboorten, een grotere deelname aan speciaal- en praktijkonderwijs. Dit zijn alle factoren die samenhangen met een groter beroep op de Wajong.

- Gedragseffect: In provincies met langdurig hoge werkloosheid is het voor mensen met beperkingen moeilijker om aan een reguliere baan te komen. Zij zullen vaker een beroep (proberen te) doen op de Wajong.

3.4.5 Conclusie

De omvang van de huidige doelgroepen WWB, WSW en Wajong is scheef (ten opzichte van het aantal inwoners) over het land verdeeld. In sommige gemeenten wonen bijvoorbeeld relatief meer WWB'ers dan in andere gemeenten. Ook zijn de WWB, de WSW en de Wajong niet gelijk over het land verdeeld. De WWB-dichtheid in een bepaald gebied kan bijvoorbeeld relatief hoog zijn, terwijl de WSW-dichtheid relatief laag is en vice versa.

Verder constateren we ook dat de uitgaven en de budgetten voor re-integratie en voorzieningen scheef over het land is verdeeld. De verdeling is voor de WWB en de Wajong niet evenredig met het aantal WWB'ers en Wajong'ers. Met name voor de Wajong is nader onderzoek nodig, omdat we alleen over de verdeling van het aantal trajecten en het aantal voorzieningen beschikken. We beschikken niet over de verdeling van de uitgaven. Voor het WSW-budget is dit per definitie wel het geval (vaste vergoeding per WSW-plek). Echter, de werkelijke uitgaven voor de WSW kunnen wel anders verdeeld zijn. De netto uitgaven per WSW'er kunnen van gemeente tot gemeente verschillen. Hiernaar hebben wij geen onderzoek gedaan.

3.5 Eén budget voor het sociaal domein

Er moet nog worden besloten op welke wijze het gebundeld re-integratiebudget aan de gemeenten beschikbaar wordt gesteld. In het regeerakkoord en de decentralisatiebrief van minister Plasterk is verwoord dat het kabinet in stappen de budgetten in het sociaal domein – waaronder het gebundeld re-integratiebudget - bundelt, met als perspectief een zo breed mogelijke ontschotting via drie kolommen in het gemeentefonds tot een integraal budget. Bundeling richt zich op de budgetten die bedoeld zijn om de participatie in de maatschappij te bevorderen. Het Inkomensdeel van de WWB (straks Participatiewet) is naar zijn aard anders, namelijk gericht op inkomensondersteuning. Het vergt onderzoek of het betrekken van het Inkomensdeel in de bundeling vanuit dat perspectief toegevoegde waarde heeft. In aanvulling op de voornemens van het kabinet is in de Tweede Kamer de motie Van 't Wout-Bergkamp aangenomen waarin de regering wordt verzocht de middelen voor gemeenten ten behoeve van de taken in het sociale domein zonder interne schotten en, na een overgangstermijn, zonder beperkingen binnen het gemeentefonds over te hevelen.

4. Verdeelmodel

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bestuderen we de factoren waarmee in het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget rekening moet worden gehouden. We gaan eerst in op de uitgangspunten van het verdeelmodel. Vervolgens staan we stil bij het belangrijkste beoordelingscriterium van het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget: verdeling naar behoefte. Daarna bespreken we de andere beoordelingscriteria.

Daarna onderzoeken we de kwaliteit van het huidige verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek. Tevens geven wij een oordeel over het voorgenomen verdeelmodel voor de middelen WSW-zittend-bestand. Vervolgens onderzoeken wij de vraag of de huidige verdeelsystemen (Werkdeel-klassiek, WSW, Wajong) bruikbaar zijn voor het gebundeld re-integratiebudget. Tot slot beschrijven wij de elementen van een nieuw verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget.

4.2 Uitgangspunten

Voor het te construeren verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget, hanteren wij de volgende uitgangspunten.

- Het gebundeld re-integratiebudget wordt samengesteld uit de middelen uit het Werkdeel-klassiek, de middelen voor de WSW en middelen voor de re-integratie en voorzieningen voor Wajong'ers.
- Het gebundeld re-integratiebudget wordt op termijn waarschijnlijk gebundeld met de middelen voor de Jeugdzorg en de WMO/Langdurige zorg.
- Het gebundeld re-integratiebudget is een voor gemeenten jaarlijks vast budget. De meerjarencijfers staan vast en zijn opgenomen in de rijksbegroting.
- Doel is dat de middelen voor re-integratie naar behoeften, d.w.z. kostengeoriënteerd, worden verdeeld. Daarmee wordt geen uitspraak gedaan over de toereikendheid van de middelen, dit betreft immers de omvang, terwijl onderwerp van onderzoek de verdeling is.
- Gemeenten bepalen zelf hun re-integratiebeleid en de bestedingsrichting van het budget (gemeentelijke beleidsvrijheid en vrije besteding van middelen). De besteding is in de huidige systematiek gerestricteerd tot re-integratie. Als het budget onderdeel wordt van het Gemeentefonds, zoals verwoord in de motie Van 't Wout-Bergkamp, zijn de middelen uiteraard wel vrij besteedbaar.
- Voor het onderzoek naar het verdeelmodel van het gebundeld re-integratiebudget gaan wij uit van de voorgenomen regelgeving zoals die nu (augustus 2013) beschikbaar is. Een deel van de informatie is nog niet bekend.

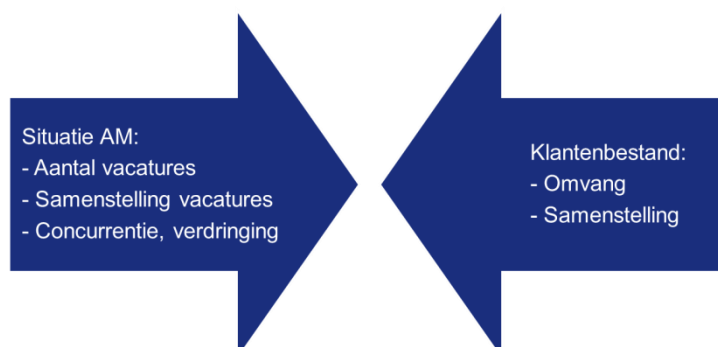
- Voor de verdeling van de budgetten vindt geen nacalculatie plaats. Het budgetaandeel en de omvang van de budgetten worden voorafgaand aan het uitvoeringsjaar aan gemeenten bekend gemaakt.
- Het gaat alleen over de re-integratiemiddelen die door het Ministerie van SZW beschikbaar worden gesteld. We gaan niet in op andere budgetten, zoals de middelen voor volwasseneneducatie, die wel in het gebundeld re-integratiebudget worden opgenomen.
- De middelen voor het WSW-zittend-bestand zijn onderdeel van het gebundeld re-integratiebudget. Dit onderdeel heeft een eigen financieringsystematiek. Over dit onderdeel heeft al besluitvorming plaatsgevonden. Dat is voor ons een gegeven. Hierna toetsen we dit onderdeel nog op de geformuleerde beoordelingscriteria, maar we werken het niet (verder) uit.

4.3 Beoordelingscriterium: verdelen naar behoefte

Het verdeelmodel moet verdelen naar behoefte, d.w.z.: het is kostengeoriënteerd. Dat sluit bovendien aan bij de uitgangspunten van het gemeentefonds. De kostenoriëntatie is de belangrijkste eis die aan het verdeelmodel gesteld wordt. Bij de behoefte gaat het erom hoeveel re-integratie nodig is om de doelstellingen in de Participatiewet zoveel mogelijk te realiseren. Het gaat dus niet om specifieke lokale wensen en voorkeuren. Daarvoor moet het verdeelmodel corrigeren. Ook mag in de verdeling niet de kwaliteit van de uitvoering verdisconteerd worden.

Gemeenten moeten in gelijke mate in staat worden gesteld om de participatiedoelstellingen van de Participatiewet te realiseren. Gemeenten die meer geld nodig hebben om de doelgroep te re-integreren naar werk (uitgaand van gelijke uitvoeringskwaliteit en gelijke lokale wensen en voorkeuren), krijgen een groter aandeel dan gemeenten die minder geld nodig hebben.

De uitgaven aan re-integratie bestaan uit een P-component (prijs) en Q-component (volume). De P en de Q worden bepaald door de omvang en samenstelling van het klantenbestand en de situatie op de arbeidsmarkt (zie ook de onderstaande figuur).



4.3.1 Omvang van de doelgroep

De doelgroep van de huidige WWB bestaat uit bijstandsontvangers, nuggers, ANW'ers en mensen met een gesubsidieerde baan. Voor het huidige verdeelmodel re-integratie is in het verleden

onderzocht dat voor de verdeling kan worden volstaan met de opname van alleen het aantal bijstandsontvangers. Opname van de andere groepen leidt tot technische problemen, heeft vanwege de kleine aantallen een beperkt effect op de verdeling of leidt tot een ongewenste prikkel (hierna wordt hierop verder ingegaan).

De doelgroep Participatiewet wordt ten opzichte van de WWB groter. De toegang tot de Wajong wordt aangescherpt en de WSW wordt voor nieuwe gevallen afgeschaft. Het aantal bijstandsontvangers zal daardoor toenemen. Echter, niet alle mensen die voorheen voor WSW of een Wajong-uitkering in aanmerking kwamen, ontvangen onder de Participatiewet een uitkering. Zij zullen deels tot de nieuwe groep nuggers behoren. Tot slot neemt het aantal mensen toe dat met een loonkostensubsidie in een reguliere of in een beschutte werkomgeving aan de slag gaat.

Nagegaan zal moeten worden in hoeverre deze nieuwe groepen bepalend zijn voor de verschillen in re-integratie-uitgaven tussen de gemeenten. Vervolgens zal moeten worden nagegaan of en zo ja op welke wijze en in welke mate ze moeten meetellen in de verdeling.

4.3.2 Samenstelling van het bestand

Naast de omvang van de doelgroep (kwantiteit) is ook het profiel (kwaliteit) van belang. Gegeven een bepaalde arbeidsmarktsituatie, zal de ene groep minder problemen hebben om aan de slag te komen en te blijven dan de andere groep. De samenstelling van het bestand is van invloed op de behoefte aan re-integratie. Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die lastig aan de slag komen, zijn andere trajecten nodig, met vaak andere kosten dan voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, die relatief gemakkelijk aan de slag komen.

Dit vraagt om een zorgvuldige analyse. Een aandachtspunt is dat de afstand tot de arbeidsmarkt of de loonwaarde van mensen niet per se iets hoeft te zeggen over de kosten om aan de slag te komen en te blijven. Mensen met een relatief hoge loonwaarde zijn mogelijk langdurig afhankelijk van allerlei voorzieningen en ondersteuning. Terwijl mensen met een lage loonwaarde in staat zijn om te produceren zonder aanvullende kosten.

De invloed van de samenstelling van het bestand zal moeten worden onderzocht. Ook hiervoor zal moeten worden nagegaan of en zo ja op welke wijze en in welke mate ze moeten meetellen in de verdeling.

4.3.3 Arbeidsmarktsituatie

Daarnaast speelt ook de arbeidsmarktsituatie een rol. In een florierende arbeidsmarkt met bedrijven waarin voor de doelgroep van de Participatiewet relatief gemakkelijk werkplekken zijn te realiseren, zullen de kosten op een lager niveau liggen dan in een lastige arbeidsmarkt, met weinig werkplekken. In de interviews gaven gemeenten aan dat ze erg hechten om juist de arbeidsmarktsituatie in de verdeling tot uitdrukking te laten komen.

Hierbij zijn verschillende aspecten van belang. In de analyse moet de algemene economische situatie worden meegenomen (nog los van de vraag of de arbeidsmarktsituatie expliciet in de verdeling moet worden opgenomen). Een hoge economische groei gaat gepaard met extra werkplekken en hogere kansen voor de doelgroep om aan de slag te komen. Daarnaast gaat het

ook om de structuur van de arbeidsmarkt. De doelgroep van de Participatiewet zal in het ene segment meer kans maken op een baan dan in het andere segment. Belangrijk is dat er juist ruimte ontstaat in die segmenten waar de doelgroep van afhankelijk is. Tot slot zal ook de bereidheid van werkgevers om mee te werken aan het in dienst nemen van de betrokkenen een rol spelen. In de ene regio bestaat mogelijk meer geneigdheid om mee te werken en werk voor de betrokkenen beschikbaar te stellen dan in de andere regio. Hier spelen ook culturele en historische aspecten een rol.

De invloed van de arbeidsmarkt op de behoefte aan re-integratie moet worden onderzocht. Ook hier zal moeten worden nagegaan of en zo ja op welke wijze en in welke mate de arbeidsmarkt in de verdeling een rol moet spelen.

4.4 Overige beoordelingscriteria

Bij het ontwikkelen van een verdeelmodel moet er een set beoordelingscriteria worden vastgesteld. In de door ons bestudeerde literatuur valt op dat er in het verleden bij de ontwikkeling van het verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek telkens een andere set criteria is geformuleerd. Voor ons eerdere onderzoek naar het verdeelmodel voor het Inkomensdeel WWB (Berenschot 2012) is uitgebreid onderzoek gedaan naar de toe te passen beoordelingscriteria. Deze zijn door het bestuurlijk overleg tussen het Ministerie van SZW en de VNG vastgesteld. Een belangrijk verschil met de criteria die daarvoor gehanteerd werden was dat meer de wensen van de bestuurders en de uitvoerders als uitgangspunt werden genomen in plaats van meer technische, econometrische criteria. Voor het verdeelmodel gebundeld re-integratiebudget nemen wij de set beoordelingscriteria voor het Inkomensdeel als uitgangspunt. Het belangrijkste criterium is de hiervoor besproken verdeling naar behoefte. Voor het overige komen wij tot de volgende set criteria voor het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget.

4.4.1 Belemmert prikkelwerking I-deel niet

Een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is dat gemeenten financieel geprikkeld worden om de bijstandsafhankelijkheid zo laag mogelijk te houden. De prikkeling loopt via het Inkomensdeel. De financiële prikkeling van gemeenten via het Inkomensdeel, mag niet door de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget, worden belemmerd. Ook mag het verdeelmodel niet aanzetten tot oneigenlijk handelen, zoals het manipuleren van cliëntenstromen of manipuleren van gegevensaanlevering, met als doel een hoger budget te krijgen. Voorts mag het verdeelmodel de bestedingsvrijheid van gemeenten en de evenwichtige benadering van doelgroepen niet belemmeren.

Met het oog op de prikkelwerking vraagt met name het opnemen van het aantal mensen in de doelgroep om aandacht. In de verdeling van het Inkomensdeel wordt zo veel mogelijk voorkomen dat het aantal bijstandsontvangers mede bepalend is voor de verdeling. Dat, vanuit de gedachte dat het onwenselijk is dat als het aantal bijstandsontvangers als gevolg van (tekortschietend) beleid en uitvoering toeneemt, het budget mee omhoog gaat. Bij het Werkdeel-klassiek is het aantal bijstandsontvangers, omdat verdeeld wordt naar behoefte, wel opgenomen. De overweging was dat de prikkelwerking in beperkte mate wordt belemmerd, omdat het Werkdeel een specifieke

geormerkte uitkering betreft. Daarnaast geldt dat de besparingen op de uitkering als iemand uitstroomt groter zijn dan het financieel nadeel doordat via de maatstaf bijstandsontvangers het re-integratiebudget omlaag gaat. Destijds is er wel voor gekozen om vanwege de ongewenste prikkel, het aantal mensen met een gesubsidieerde baan (ook onderdeel van de doelgroep WWB) niet op te nemen in de verdeling.

Op dit moment wordt door het Ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de werking van de financiële prikkel. Ook de werking van opname van het aantal bijstandsontvangers in de verdeling is onderwerp van onderzoek, mede met het oog op de bundeling van de budgetten in het sociaal domein.

4.4.2 Uitlegbaarheid

Aan de gemeenten moet (door de rijksoverheid) kunnen worden uitgelegd wat de hoogte van hun budget bepaalt en hoe veranderingen in het budget kunnen worden verklaard. Intern moeten gemeenten dat ook kunnen uitleggen. Eenvoud en transparantie van het model worden door gemeenten hoog gewaardeerd. Bij de uitlegbaarheid gaat het om transparantie en eenvoud, maar ook om de plausibiliteit (de uitkomsten moeten logisch zijn), de stabiliteit (er is niet van jaar tot jaar sprake van onverklaarbaar grote uitslagen in het budget) en de actualiteit (relevante actuele gebeurtenissen zijn zichtbaar in de modeluitkomsten). Een ander aspect is de gemeentelijke herindeling. Het model is zoveel mogelijk bestand tegen gemeentelijke herindelingen. Met andere woorden de optelsom van afzonderlijke gemeentelijke budgetten is gelijk aan het totaal berekende budget in het geval van een herindeling.

4.4.3 Betrouwbaarheid

Bestuurders moeten erop kunnen vertrouwen dat sprake is van een betrouwbaar model. Feitelijk omvat de betrouwbaarheid een aantal criteria. Belangrijke aspecten voor het beoordelen van de betrouwbaarheid zijn:

- Het model is volgens een algemeen geaccepteerde wijze tot stand gekomen.
- De variabelen en de relaties in het model zijn logisch en verklaarbaar.
- De modelschattingen zijn reproduceerbaar en daarmee voor derden controleerbaar.
- De gebruikte data zijn betrouwbaar (gecertificeerd).
- De verdeling is gebaseerd op zo actueel mogelijke gegevens.
- Het model is (in technische zin) stabiel: herschattingen leiden niet tot grote afwijkingen in de omvang en significantie van de parameters van het model.

4.4.4 Voorspelbaarheid

Bij voorspelbaarheid gaat het erom dat de gemeente zo goed mogelijk in staat gesteld wordt te anticiperen op de uitkomsten van het model. Er ligt een relatie met het stabiliteitscriterium, maar het criterium voorspelbaarheid is minder abstract en sluit meer aan bij de praktische toepassing door gemeenten. Gemeenten moeten tijdig inzicht hebben in de uitkomst van het model. Dat kan

bijvoorbeeld door de budgetten in een vroeg stadium vast te stellen of gemeenten tools in handen te geven op basis waarvan ze ramingen kunnen maken van hun toekomstige budgetten.

4.4.5 Praktisch toepasbaar

Bij dit criterium gaat het in de kern erom dat het mogelijk moet zijn het landelijk beschikbare budget via de gekozen systematiek te verdelen. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het tijdig en tegen acceptabele kosten (zowel voor Rijk als gemeenten) beschikbaar zijn van betrouwbare data die voor het maken en toepassen van het model (inclusief de jaarlijkse budgetberekeningen) nodig zijn. Vaak zal het gaan om het gebruik maken van centraal beschikbare informatie of informatie die eenvoudig centraal ontsloten kan worden.

4.5 Werkdeel-klassiek

De Participatiewet is juridisch een uitbreiding van de huidige WWB. Aan de doelgroep WWB worden de doelgroep WSW en een deel van de doelgroep Wajong toegevoegd. Voor de Participatiewet wordt hetzelfde bestuurlijk arrangement gehanteerd als voor de WWB: gemeenten ontvangen een inkomensdeel en een re-integratiebudget. De financiële prikkel loopt via het inkomensdeel.

De verdeling van het re-integratiebudget vindt plaats naar rato van de behoefte. Het Werkdeel-klassiek staat model voor het nieuwe gebundelde re-integratiebudget. Verderop gaan we in op de vraag of voor de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget de bestaande verdeelsystematieken kunnen worden gehanteerd, waaronder de verdeelsystematiek voor het Werkdeel-klassiek. Ten behoeve daarvan gaan we hier eerst in op de werking van het verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek. Dat doen we door de hiervoor geformuleerde beoordelingscriteria één voor één langs te lopen.

4.5.1 Verdelen naar behoefte

Het aantal bijstandsontvangers is een belangrijke verdeelmaatstaf in het huidige model. Daarmee verdeelt het huidige model in belangrijke mate naar behoefte. Er wordt echter geen rekening gehouden met andere leden van de doelgroep, zoals het aantal nuggers en ANW'ers. Ook wordt geen rekening gehouden met kwalitatieve aspecten van de doelgroep. Het huidige model corrigeert echter maar ten dele voor de arbeidsmarkt. Voor de arbeidsmarkt zijn in het model het aantal WW'ers, de omvang van de beroepsbevolking en een maatstaf voor de kwalitatieve discrepantie op de arbeidsmarkt van laaggeschoolde arbeid opgenomen. Doordat voor het aantal WW'ers en de beroepsbevolking de absolute waarden in het model zijn opgenomen en doordat het teken van de gewichten van deze twee variabelen negatief is, is de gemeenteomvang medebepalend voor de uitkomst van het model, terwijl daar geen inhoudelijke gronden voor zijn.

4.5.2 Belemmert prikkel I-deel niet

Het verdeelsysteem (dus het Werkdeel in samenhang met het Inkomensdeel) prikkelt gemeenten om bijstandsgerechtigden naar werk te re-integreren. Het Werkdeel is weliswaar mede afhankelijk van het aantal bijstandsontvangers in het verleden, maar het is een specifiek geormerkt budget, waardoor bij de invoering van de WWB is overwogen dat de prikkelwerking in het Inkomensdeel slechts beperkt wordt verstoord.

4.5.3 Uitlegbaarheid

Ten aanzien van de uitlegbaarheid is er een aantal knelpunten. Met name het negatieve teken voor het aantal WW'ers wordt als vreemd ervaren. De verwachting is dat als de arbeidsmarkt verslechtert (meer WW'ers) de re-integratiekosten toenemen en dat daarmee het budgettair aandeel toeneemt. Nu gebeurt in het model het tegenovergestelde. Ook het negatieve teken voor de beroepsbevolking is lastig te begrijpen. Het is onduidelijk waarom dit totaal een negatief effect heeft op de behoefte aan middelen.

4.5.4 Betrouwbaarheid

Het model bevat een aantal technische onvolkomenheden, waardoor een zuivere uitkomst niet gegarandeerd is, zoals multicollineariteit en heteroskedasticiteit. Multicollineariteit ontstaat als verdeelkenmerken onderling sterk samenhangen, zoals aantal bijstandsontvangers en aantal WW'ers. Heteroskedasticiteit ontstaat als het verschil tussen de voorspelde en de werkelijke behoefte samenhangt met de verdeelkenmerken. Dus bijvoorbeeld als dit verschil groter is voor gemeenten met meer bijstandsgerechtigden. Hiernaast is het zo dat het huidige model geen positieve budgetten garandeert. Een ander aspect van de betrouwbaarheid is de actualiteit: sluit het budget aan bij de behoefte in het jaar waarop het budget van toepassing is? Met het oog op de stabiliteit is gebruik gemaakt van driejaarsgemiddelden. Daardoor worden minder actuele gegevens gebruikt. De verdeelsleutel reageert daardoor enigszins vertraagd op de specifieke gemeentelijke ontwikkelingen.

4.5.5 Voorspelbaarheid

Door het grote aandeel van bijstandsgerechtigden in de verdeling is er een redelijke indicatie te verkrijgen van het toekomstig aandeel. Maar de invloed van de arbeidsmarktindicatoren is minder gemakkelijk te voorspellen. De beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid zijn kenmerken die gemeten worden met de Enquête Beroepsbevolking (EBB). De ervaring leert dat deze enquêtegegevens vooral voor kleinere gemeenten schommelen. Deze schommelingen worden in het verdeelmodel enigszins gedempt door een weging op COROP-niveau en het gebruik van driejaarsgemiddelden. De budgetten worden in september voorafgaand aan het uitvoeringsjaar bekend gemaakt. Voor veel gemeenten is dat voldoende op tijd om daar in hun beleid rekening mee te houden.

4.5.6 Praktisch uitvoerbaar

Voor het berekenen van de verdeling wordt niet geheel gebruik gemaakt van openbare informatie. Het is bijvoorbeeld niet bekend hoe de EBB wordt samengesteld. CBS voert een bewerkingsslag uit over de gegevens over WW een WWB. Voor het overige gaat het om de toepassing van betrouwbare, centraal beschikbare informatie (CBS). De (extra) administratieve lasten voor gemeenten zijn nihil.

4.5.7 Algemeen oordeel

Samenvattend is er sprake van een verdeelmodel dat voor een belangrijk deel, maar niet volledig verdeelt naar behoefte. Daarnaast zijn er problemen met de uitlegbaarheid en de betrouwbaarheid

van het model. Op het punt van de prikkelwerking, de voorspelbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid zijn er geen of slechts beperkte knelpunten.

4.6 WSW-zittend-bestand

Eén van de uitgangspunten van deze studie is dat er reeds gekozen is voor de verdeling van de middelen voor het zittend-bestand WSW, die via het gebundeld re-integratiebudget aan gemeenten beschikbaar worden gesteld. Voor de volledigheid geven we hier een oordeel over dit budgetonderdeel. Wij werken de verdeling voor dit budgetonderdeel niet verder uit. Wij richten ons voor de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget op het totaal, exclusief het deel dat beschikbaar wordt gesteld voor het WSW-zittend-bestand.

4.6.1 Verdeelmodel

De instroom in de WSW stopt per 2015. Het zittend-bestand WSW behoudt zijn rechten. De uitstroom zal geleidelijk plaatsvinden. Het totaal beschikbare budget wordt verlaagd met een efficiencykorting die in het regeerakkoord is opgenomen. Het budget voor deze groep wordt in het ongedeeld re-integratiebudget geplaatst. Het budget wordt apart berekend en er wordt een specifieke verdeelsystematiek op toegepast.

Het Ministerie van SZW wil dat het budget op gemeenteniveau zoveel mogelijk de werkelijke volumeontwikkeling volgt. De volumeontwikkeling zal moeten worden geschat. Er vindt geen nacalculatie plaats. Gemeenten zijn (uiteraard) kritisch op de efficiencykorting. Zij zijn het er mee eens dat het beschikbare budget zoveel mogelijk aansluit bij de werkelijke volumeontwikkeling. Over de verdeling van dit deel van het gebundeld re-integratiebudget zijn al afspraken gemaakt tussen het Ministerie van SZW en de VNG.

De uitstroom uit de bestaande WSW wordt bepaald door natuurlijk verloop, zoals pensionering en overlijden. Het uitgangspunt bij de verdeling van de middelen is dat gemeenten budget krijgen voor het zittende bestand dat nog niet is afgebouwd. De afbouw is voor de toekomst voorspeld met behulp van de gerealiseerde uitstroom in het verleden en de uitstroomkansen per leeftijd en geslacht. De uitstroomkans per gemeente wordt elk jaar opnieuw berekend. Tussen het Ministerie van SZW en de VNG is afgesproken dat het jaarlijks verwachte volume wordt berekend o.b.v. de meest recente gegevens.

4.6.2 Beoordeling van het model:

- *Behoeft*: De toegekende budgetten sluiten goed aan bij de behoefte, omdat deze gebaseerd zijn op de gerealiseerde uitstroom in het verleden en omdat het model jaarlijks zal worden herijkt. Het verdeelmodel wordt jaarlijks herijkt, om zoveel mogelijk bij de feitelijke behoefte aan te sluiten.
- *Prikkels*: Het is niet de bedoeling om gemeenten met deze sleutel te prikkelen. Doel van de sleutel is daarom om zo goed mogelijk de feitelijke uitstroom te voorspellen en daarvoor budget te verlenen. De methode leidt er niet toe dat de prikkelwerking in het Inkomensdeel wordt belemmerd.

- *Betrouwbaarheid*: voor de verdeling wordt gebruik gemaakt van leeftijd, geslacht en de afbouw in het verleden. Dit zijn voor gemeenten herkenbare en logische variabelen om de volumeontwikkeling te voorspellen. Voor de verdeling wordt gebruik gemaakt van de meest actuele gegevens.
- *Voorspelbaarheid*: er wordt voor de verdeling zoveel mogelijk aangesloten bij het feitelijk verwachte volume. De voorspelbaarheid wordt enigszins belemmerd door de jaarlijkse (i.p.v. een langere periode) herijking.
- *Praktisch uitvoerbaar*: deels wordt gebruik gemaakt van bestaande, openbare informatie, die via het gemeenteloket voor gemeenten is op te halen. De leeftijdsopbouw van de WSW-populatie is bij gemeenten echter niet bekend, waardoor daarmee niet gerekend kan worden.

4.7 Huidige modellen toepasbaar voor het gebundeld re-integratiebudget?

De vraag kan gesteld worden of de huidige verdeelmodellen bruikbaar zijn voor de verdeling van het toekomstig gebundeld re-integratiebudget. Als deze vraag met 'ja' beantwoord wordt, is het niet nodig om een nieuw verdeelmodel te ontwikkelen. Als de vraag met 'nee' beantwoord wordt, is nadere analyse wel nodig. Het gaat erom of de huidige verdeelmodellen voldoende in staat zijn om het gebundelde re-integratiebudget naar behoefte over de gemeenten te verdelen. Om dat te beoordelen zullen we voor de bestaande modellen de volgende vragen beantwoorden:

- Houdt het model in voldoende mate rekening met de verschillende nieuwe doelgroepen onder de Participatiewet? Denk met name aan de nieuwe instroom als gevolg van het aanscherpen van de Wajong-eisen en het stoppen van de WSW, de nieuwe nuggers en de werkenden met een beperkte loonwaarde.
- Houdt het model in voldoende mate rekening met de samenstelling van de doelgroep onder de Participatiewet? De werkzoekenden hebben een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt. Wordt hiermee op adequate wijze in het model omgegaan?
- Is in voldoende mate de arbeidsmarkt in het model verdisconteerd?
- Wat is het oordeel over het verdeelmodel in het algemeen?

We bespreken achtereenvolgend het Werkdeel-klassiek, de WSW en de Wajong. Er is reeds besloten om het deel van het budget voor het WSW-zittend-bestand op een specifieke manier te behandelen. Dat is hiervoor beschreven. We laten dit deel buiten beschouwing.

4.7.1 Werkdeel-klassiek

Nieuwe doelgroepen

In het verdeelmodel wordt rekening gehouden met de omvang van de doelgroep. Er wordt gekeken naar het aantal bijstandsontvangers. Deze groep zal onder de Participatiewet groter worden: een deel van de mensen die vroeger voor WSW of Wajong in aanmerking kwam, zal zich nu bij de gemeente melden voor een uitkering. Via de factor 'bijstandsontvangers' tellen deze dus mee.

Maar, een deel zal niet voor een uitkering in aanmerking komen, terwijl ze toch tot de doelgroep Participatiewet behoren. Deze groep nieuwe nuggers wordt niet in de telling meegenomen. De reden is dat het lastig was om de omvang van deze groep te meten en omdat de aantallen zo klein waren dat ze geen noemenswaardig effect hadden op de verdeling. Het aantal nieuwe nuggers zal toenemen. Indicaties van het Ministerie van SZW wijzen erop dat circa één derde van de mensen die wel voor WSW en Wajong in aanmerking kwamen, niet voor een uitkering in het kader van de Participatiewet in aanmerking komen. Het gaat dus om substantiële aantallen. Het effect op de verdeling zal moeten worden onderzocht. Veel gemeenten geven aan dat ze verwachten dat het effect van de (nieuwe) groep op de verdeling nuggers beperkt is. Ons inziens is dat een belangrijke overweging om in de analyse mee te nemen.

Verder zullen gemeenten onder de Participatiewet reguliere banen en beschutte banen realiseren met loonkostensubsidie. Nu betalen gemeenten ook tijdelijke subsidies op het loon en bestaan er nog steeds gesubsidieerde banen. Deze aantallen worden niet in de telling voor de verdeling van het participatiebudget meegenomen. De reden destijds was dat het Ministerie van SZW financiële stimulansen op structurele gesubsidieerde banen voor werklozen wilde vermijden. Nu is de situatie anders. Gemeenten hebben de opdracht om mensen met een beperkte loonwaarde zoveel mogelijk aan het werk te krijgen, eventueel met een langduriger loonkostensubsidie. Mensen die niet bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen gaan aan de slag in een door de gemeente georganiseerde beschutte werkomgeving. De financiering van de loonkostensubsidie gaat via het inkomensdeel. De financiering van begeleiding en voorzieningen loopt via het re-integratiebudget. Ook hier zal moeten worden nagegaan of en zo ja in welke mate het wenselijk is om deze groep in de telling voor de verdeling van het re-integratiebudget mee te nemen.

Samenstelling van de doelgroep

Op dit moment wordt in de verdeling geen rekening gehouden met de samenstelling van de doelgroep. De omvang en aard van de problematiek kan van invloed zijn op de behoefte aan re-integratie. De vraag is of en zo ja op welke wijze deze factor in de verdeling moet worden meegewogen.

In 2006 (Groot 2006) is onderzoek gedaan naar de invloed van de samenstelling van het bestand. Gekeken is naar de volgende groepen:

- Geen startkwalificatie
- Grote afstand tot arbeidsmarkt
- Taalachterstand
- Dak- en thuislozen en verslaafden
- Arbeidsgehandicapten
- Nuggers

Op basis van het onderzoek is toen besloten het huidige verdeelmodel (dat toen al van toepassing was) niet aan te passen. De redenen waren dat de verschillende groepen een vergelijkbare prijs

hadden voor re-integratie dan wel dat het effect op de verdeling beperkt was. Ten aanzien van de mensen met een taalachterstand en de arbeidsgehandicapten waren gemeenten onzeker of sprake was van afwijkende bestedingen.

Het onderzoek is echter gedateerd. Er treden volledig nieuwe groepen met arbeidsbeperkingen toe als gevolg van de Participatiewet. Het is daarom van belang om het effect op de verdeling te onderzoeken en met name te kijken naar mensen met arbeidsbeperkingen, in het bijzonder mensen die voorheen tot de WSW dan wel de Wajong zouden zijn toegetreden.

Arbeidsmarkt

In de huidige verdeling is de arbeidsmarkt opgenomen via het aantal WW'ers, de beroepsbevolking en de kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid. Gemeenten geven aan dat de arbeidsmarkt een belangrijke bepalende factor is voor de behoefte aan re-integratie.

Mogelijk zijn onder de Participatiewet andere aspecten van de arbeidsmarkt relevant voor de verdeling van de behoefte dan onder de WWB. Dat moet worden onderzocht. Te denken valt aan de verdeling van de vacatures en bedrijvigheid over de verschillende sectoren, de gemiddelde bedrijfsomvang en dergelijke.

Algemeen oordeel

Hiervoor beschreven we het verdeelmodel en gaven we een oordeel over het model op basis van de geformuleerde beoordelingscriteria. De conclusie is dat het verdeelmodel voor een belangrijk deel, maar niet volledig verdeelt naar behoefte. Daarnaast zijn er problemen met de uitlegbaarheid en de betrouwbaarheid van het model. Op het punt van de prikkelwerking, de voorspelbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid zijn er geen of slechts beperkte knelpunten. Daar komt bij dat het model gedateerd is. Het is in 2005 ontwikkeld en sindsdien niet aangepast.

Kortom, het verdeelmodel kent een aantal beperkingen die een nieuwe analyse rechtvaardigen, te meer omdat het model gedateerd is.

Conclusie

Het huidige model is niet toepasbaar op het gebundeld re-integratiebudget. Onderzocht moet worden op welke wijze de toestroom van nieuwe doelgroepen, de veranderde samenstelling van het bestand en de situatie op de arbeidsmarkt veranderingen in het verdeelmodel noodzakelijk maken. Verder is er inhoudelijke kritiek op het model en is het huidige model gedateerd.

4.7.2 WSW

Gemeenten ontvangen voor elke WSW'er een vast bedrag. Als de betrokken WSW'er van het UWV een indicatie 'ernstig' heeft, ontvangt de gemeente voor deze WSW'er 25% extra. Het budget dat een gemeente krijgt is gemaximeerd op de jaarlijks vast te stellen volumetaakstelling.

De WSW hanteert daarmee een ander verdeelmodel dan de WWB. Het verdeelmodel voor de WSW wordt het werklastmodel genoemd (Allers 2005). In plaats van de totale uitgaven wordt de werklast (het aantal WSW'ers) als uitgangspunt genomen voor de verdeling.

Het werklastmodel is niet bruikbaar voor de verdeling van de middelen in het gebundeld re-integratiebudget. Daarvoor zijn twee belangrijke redenen:

- De autonomie van de gemeenten op het terrein van re-integratie is groot. Vanuit de filosofie van de Participatiewet worden gemeenten via het Inkomensdeel financieel geprikkeld om de uitkeringsafhankelijkheid zo laag mogelijk te houden. Daarvoor beschikken zij over volledige beleidsvrijheid bij de inzet van re-integratie. Het werklastmodel is niet geschikt als verdeelmodel in deze situatie.
- Er kan een groot aantal taken vanuit het gebundeld re-integratiebudget gefinancierd worden. De taken zijn heterogeen en ze zijn niet in alle gevallen eenduidig af te bakenen (wanneer is voor de betrokkene wel/niet sprake van een traject?). In deze gevallen is het werklastmodel ook niet geschikt.

We kiezen er daarom voor om het WSW-model niet verder uit te werken voor de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget.

4.7.3 Wajong

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op het verdeelmodel voor de Wajong. De verdeling is sterk historisch bepaald. Als een district in een bepaald jaar relatief veel uitgeeft aan re-integratie, ontvangt het district in het jaar daarop een hoger aandeel in de verdeling. We gaven ook aan dat de uitgaven naast het aantal Wajong'ers ook afhankelijk zijn van de uitvoering en toevallige regionale en lokale initiatieven.

Historische verdeling is mogelijk geschikt voor de verdeling van de budgetten binnen het UWV, één organisatie met centrale aansturing. Maar een dergelijke verdeling is voor het gebundeld re-integratiebudget ongewenst. Het budgetaandeel sluit dan wel aan het werkelijke uitgavenaandeel, maar omdat het niet de (objectieve) behoefte volgt, maar veel zegt over de lokale wensen en keuzes c.q. beleid en uitvoering.

De huidige Wajong-verdeling is dus niet toepasbaar op gemeenten. Onderzocht moet worden of en zo ja op welke wijze de nieuwe doelgroep aanleiding geeft tot een andere verdeling dan nu van het participatiebudget.

4.7.4 Conclusie

Het huidige verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek kan niet zonder meer worden toegepast op het gebundeld re-integratiebudget. Daartegen bestaan inhoudelijke bezwaren en het model bevat een aantal technische onvolkomenheden. Het model is bovendien gedateerd. Ook zijn de verdeelmodellen voor de WSW en de Wajong niet toepasbaar op het gebundeld re-integratiebudget. Onderzoek naar een nieuwe verdeling is daarom noodzakelijk.

4.8 Naar een nieuw verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget

Hiervoor is aangegeven dat het nieuwe verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget moet verdelen naar behoefte. Onderbouwd is dat de bestaande verdeelmodellen geen soelaas bieden voor de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget. Er moet dus een nieuw verdeelmodel

worden ontworpen. Hierna verkennen wij de verschillende aspecten van het nieuwe verdeelmodel. We gaan eerst na welke verdeelkenmerken moeten worden onderzocht gericht op een goede verdeling naar behoefte. Tevens gaan we daarbij na wat de aandachtspunten zijn met het oog op de andere beoordelingscriteria.

4.8.1 Volume

In het verdeelmodel zal een maatstaf moeten komen voor de omvang van de doelgroep. De doelgroep bestaat na de invoering van de participatiewet uit het aantal WSW-werknemers, werkenden met een beperkte loonwaarde, bijstandsonvangers en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers)². Voor de verdeling van de middelen voor de WSW-werknemers zijn reeds bestuurlijke afspraken gemaakt. We bespreken de toepasbaarheid van deze aantallen op de verdeling hierna.

Bijstandsonvangers

- *De behoefte aan re-integratiemiddelen* is afhankelijk van het aantal mensen met een bijstandsuitkering. Het ligt derhalve voor de hand om in de verdeling een maatstaf op te nemen voor het aantal bijstandsonvangers.
- *De prikkelwerking* is een aandachtspunt. Met name als het re-integratiebudget overgaat naar het gemeentefonds, waardoor de bestedingsmogelijkheden ruimer worden dan in het huidige Werkdeel-klassiek en de WSW. Zoals hiervoor al werd aangegeven wordt dit momenteel door het Ministerie van Financiën onderzocht.

Als alternatief kan een objectieve voorspeller worden gehanteerd. Feitelijk is er via het verdeelmodel voor het Inkomensdeel al een objectieve voorspeller voor het aantal bijstandsonvangers beschikbaar. Deze zou gebruikt kunnen worden als maatstaf voor de verdeling van het re-integratiebudget. Veel gemeenten willen dat echter niet. Zij twijfelen aan de betrouwbaarheid van deze voorspeller. Bovendien schuurt deze voorspeller met de verdeling naar behoefte. Gemeenten met een tekort op het inkomensdeel ontvangen dan relatief weinig en gemeenten met een overschot juist relatief veel re-integratiegeld, terwijl op basis van de behoefte dat juist omgekeerd zou moeten zijn. Tekorten cumuleren dan binnen een gemeente, wat leidt tot ongewenste effecten.

Ook zou een bevroren maatstaf bijstandsonvangers kunnen worden gehanteerd. Er is een precedent. Voor de invoering van de WWB was in het cluster W&I in het Gemeentefonds het aantal bijstandsonvangers bevroren om een verkeerde prikkelwerking te voorkomen. Deze bevroering is losgelaten bij de invoering van de WWB. Nadeel van deze maatstaf is dat (op den duur) de verdeling niet meer in voldoende mate spoort met de behoefte.

² We werken in deze rapportage niet het aandeel mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandewet (ANW) verder uit. In 2012 hebben 81.000 mensen recht op een ANW-uitkering. Onderzoek in het verleden heeft laten zien dat het aantal re-integratietrajecten voor deze groep nihil is (zie bijvoorbeeld Groot 2006). Er is geen reden om te veronderstellen dat dat veranderd is.

- *De betrouwbaarheid* van het werkelijk aantal bijstandsonvangers is groot. Over de juistheid kan geen discussie ontstaan. Over de betrouwbaarheid van de objectieve voorspeller is wel discussie mogelijk. Gemeenten moeten zich herkennen in de uitkomst van de voorspeller. De bevroren maatstaf is op zichzelf betrouwbaar. Maar als het aandeel via de bevroren maatstaf niet meer spoort met de werkelijke behoefte, moeten vraagtekens bij de bruikbaarheid worden geplaatst.
- Ten aanzien van de *uitlegbaarheid* merken we op dat het werkelijke aantal bijstandsonvangers goed uitlegbaar is. Het wordt lastiger als gebruik gemaakt wordt van een objectieve voorspeller of een bevroren maatstaf.
- *De voorspelbaarheid* is afhankelijk van het peiljaar van het werkelijk aantal bijstandsonvangers. Naarmate het peilmoment verder in het verleden ligt, wordt de voorspelbaarheid beter, maar wordt de samenhang met de behoefte echter slechter. De voorspelbaarheid van de objectieve voorspeller is eveneens afhankelijk van de peilmomenten van de objectieve factoren op basis waarvan de voorspeller wordt geschat. De voorspelbaarheid van een bevroren maatstaf is goed. Deze staat immers voor een langere periode vast en daarover bestaat dus geen onzekerheid.
- *De praktische toepasbaarheid* van het werkelijke aantal bijstandsonvangers is goed. Het aantal is goed meetbaar en wordt door het CBS goed bijgehouden. Dat geldt ook voor de bevroren maatstaf. De praktische uitvoerbaarheid van de objectieve voorspeller is afhankelijk van de factoren op basis waarvan de objectieve voorspelling wordt gedaan.

Werkenden met een beperkte loonwaarde

- *Verdelen naar behoefte*: Het aantal loonkostensubsidie is voor gemeenten *bepalend voor de behoefte*. Het gaat niet om de loonkostensubsidie zelf. Deze wordt gefinancierd via het Inkomensdeel. Het gaat om voorzieningen en ondersteuning. Het lijkt voor de hand te liggen om deze maatstaf mee te nemen in de verdeling. Echter, opname wordt overbodig als het aandeel kan worden meegenomen in andere factoren. Dat is bijvoorbeeld het geval als het aantal loonkostensubsidie samenhangt met het aantal bijstandsonvangers of met andere verdeelkenmerken die in het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget zijn opgenomen.
- *Prikkelwerking*: De vraag is of en zo ja op welke wijze opname van het aantal loonkostensubsidie *de prikkelwerking* belemmert. De overheid wil stimuleren dat zoveel mogelijk mensen met beperkt verdienvermogen via een loonkostensubsidie aan de slag gaan. Vanuit dat perspectief is er geen bezwaar om het aantal loonkostensubsidie in de verdeling op te nemen.

In het verdeelmodel voor het Inkomensdeel zal ook rekening gehouden moeten worden met het aantal loonkostensubsidie. Op dit moment vindt onderzoek plaats naar de verdeling van het Inkomensdeel. De uitkomst is nog niet bekend. Het ligt in de rede om de verdeling van het Inkomensdeel voor wat betreft de loonkostensubsidie te betrekken bij het onderzoek naar de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget.

Er wordt in de Werkkamer overlegd tussen de VNG en de sociale partners over de uitvoering van de Participatiewet. Werkgevers hebben toegezegd 125.000 werkplekken beschikbaar te stellen voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarbovenop krijgen gemeenten geld om 30.000 beschutte werkplekken realiseren. De uitkomsten van het overleg zijn nog niet bekend. De afspraken die tussen gemeenten, sociale partners en rijksoverheid over deze aantallen worden gemaakt en de gevolgen voor individuele gemeenten moeten worden betrokken bij de wijze waarop het aantal loonkostensubsidie meetellen in de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget.

- *Betrouwbaarheid:* Het aantal loonkostensubsidie is *betrouwbaar* te meten. Dubbeling met de bijstandsontvangers moet worden voorkomen. Het kan zijn dat iemand in deeltijd werkt en aanvullend een bijstandsuitkering ontvangt. In dit geval mag de betrokkene niet twee keer meetellen voor de verdeling.
- *Uitlegbaarheid:* De *uitlegbaarheid* van opname van het aantal loonkostensubsidies is groot. Gemeenten maken voor deze groep kosten. Opname van deze groep in de verdeling sluit aan bij de beleving van veel betrokkenen.
- *Voorspelbaarheid:* Het aantal loonkostensubsidie zal niet precies te *voorspellen* zijn. Gemeenten kunnen zichzelf evenwel taakstellingen opleggen. Voor de verdeling moet een bepaald peilmoment in het verleden worden genomen. Hoe verder het peilmoment in het verleden ligt, hoe beter de voorspelbaarheid is.
- *Praktische toepasbaarheid:* De praktische toepasbaarheid is goed. Het aantal loonkostensubsidie is goed en betrouwbaar te meten. Er zijn wel administratieve lasten voor het bijhouden en controleren van de aantallen.

Nuggers

- *Verdelen naar behoefte:* De behoefte van gemeenten aan re-integratiemiddelen volgt het aantal nuggers. Nu wordt het aantal nuggers niet meegenomen in de telling omdat de invloed op de verdeling beperkt is. Mogelijk neemt het belang van deze groep toe door de Participatiewet, omdat een deel van de mensen met een arbeidsbeperking die vroeger in de Wajong of in de WSW zouden stromen, geen recht heeft op een uitkering en daarom als nigger kan worden aangemerkt. Dan nog is het de vraag of de nuggers expliciet in de verdeling moeten worden opgenomen. Als sprake is van een vaste verhouding tussen het aantal nuggers en het aantal bijstandsontvangers, is opname overbodig. Veel gemeenten voelen weinig voor opname van het aantal nuggers in de verdeling, omdat de nug-doelgroep niet eenduidig is vast te stellen en zeer divers is m.b.t. de re-integratie inspanning. Onder de Participatie zal deze situatie enigszins veranderen. In de verordeningplicht in de Participatiewet worden eisen gesteld aan de verdeling van aandacht over de verschillende doelgroepen. Als niet sprake is van een vaste verhouding met het aantal bijstandsontvangers kan het wenselijk zijn dat in de verdeling expliciet met de groep nuggers rekening wordt gehouden. De vraag moet tevens worden gesteld hoe het aantal nuggers wordt gemeten. Gaat het om het aantal mensen zonder uitkering dat als

werkzoekende bij het UWV staat ingeschreven? Of gaat het om het aantal trajecten dat gemeenten heeft gerealiseerd voor nuggers?

- *Prikkelwerking*: De prikkelwerking van de Participatiewet is gericht op zo min mogelijk bijstandsafhankelijkheid. Door opname van de verdeelmaatstaf nuggers, wordt de prikkelwerking niet belemmerd.
- *Uitlegbaarheid*: Nuggers zijn een onderdeel van de doelgroep Participatiewet. Het is dus goed uitlegbaar dat deze groep mee wordt genomen bij de verdeling.
- *De betrouwbaarheid* is een aandachtspunt. De vraag is wat het aantal inschrijvingen bij het UWV en het aantal trajecten van nuggers daadwerkelijk zegt. Niet alle werkzoekenden staan ingeschreven bij het UWV. Zeker als inschrijving niet nodig is voor een uitkering, zullen veel mensen niet de moeite nemen om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV. Het aantal trajecten voor nuggers zegt mogelijk meer over de lokale wensen en keuzes en zegt mogelijk minder over de daadwerkelijke behoefte. Voorts zijn deze aantallen niet vrij van manipulatie. Mensen kunnen worden gestimuleerd om zich als werkzoekende in te schrijven bij het UWV. Het aantal trajecten kan worden opgevoerd door dunne, nietszeggende trajecten mee te tellen. Als de nuggers samenhangen met andere niet-beïnvloedbare kenmerken van een gemeente (zoals de arbeidsmarkt) dan kan het opnemen van die kenmerken ervoor zorgen dat een gemeente met relatief veel nuggers toch meer middelen krijgt, zonder dat de betrouwbaarheid van het verdeelmodel geweld aan wordt gedaan.
- *De voorspelbaarheid* van het aandeel dat samenhangt met het aantal nuggers is afhankelijk van het peilmoment dat gekozen wordt. Hoe verder het peilmoment in het verleden ligt, hoe groter de voorspelbaarheid. Naarmate het peilmoment verder in het verleden ligt, neemt de betrouwbaarheid van de uitkomst echter af.
- *Praktische toepasbaarheid*: De meting van het aantal nuggers o.b.v. het aantal inschrijvingen bij het UWV is praktisch goed toepasbaar. De meting van het aantal trajecten voor nuggers is via de CBS-statistiek beschikbaar.

Bevolking minus werkenden minus de personen met een uitkering van het UWV

Hiervoor is aangegeven dat het lastig kan zijn om een geschikte maatstaf te vinden voor het aantal nuggers. Om hieraan tegemoet te komen is in de interviews de suggestie gedaan om een alternatieve maatstaf te onderzoeken: bevolkingsomvang (tussen 15 en 65 jaar) minus werkenden minus de personen met een uitkering van het UWV. Conceptueel is dit een interessante variabele. De mogelijke toepassing zal echter nader moeten worden onderzocht. In de praktijk zal het lastig zijn om deze betrouwbaar toe te passen. De omvang van de werkenden wordt gebaseerd op de Enquête beroepsbevolking (EBB). De cijfers hebben (doordat het gaat om een steekproef) een relatief grote onnauwkeurigheid (bron: CBS). Dat leidt tot jaarlijkse fluctuaties. Voor kleinere gemeenten worden de cijfers niet gepubliceerd.

4.8.2 Samenstelling bestand

Algemeen

Eén van de determinanten van de behoefte aan re-integratiemiddelen is de samenstelling van het bestand. De ene groep mensen heeft andere vormen van re-integratie nodig dan de andere groep. De vraag is hoe de samenstelling van de doelgroep over de gemeenten is verdeeld. De vraag is ook in hoeverre de samenstelling van de doelgroep van invloed is op de hoogte van de bestedingen en op welke manier die geoperationaliseerd zou kunnen worden, zodat deze gebruikt kan worden voor de verdeling.

Uit de interviews is gebleken dat er weinig zicht bestaat op de invloed van klantprofielen op de aard en de hoogte van de re-integratie-uitgaven. Sommige gemeenten zijn van mening dat er bij de verdeling rekening moet worden gehouden met de aard en de omvang van de problematiek van het cliëntenbestand. Andere gemeenten geven aan dat de invloed van de samenstelling van het bestand op de behoefte aan re-integratie beperkt is en dat een maatstaf daarvoor de verdeling onnodig compliceert. In het verleden is onderzoek gedaan naar de invloed van de samenstelling op (de verdeling van) de uitgaven (Groot 2006). De conclusie was dat de kosten voor re-integratie van afzonderlijke groepen vaak overeenkomen met de gemiddelde kosten voor re-integratie en dat opname van afzonderlijke groepen slechts een beperkt effect heeft op de verdeling. Met het oog daarop is er geen aanleiding om in de verdeling rekening te houden met de betreffende groepen c.q. rekening te houden met de samenstelling van het bestand. De uitkomsten met betrekking tot mensen met een taalachterstand en mensen met medische beperkingen waren echter ongewis.

Met de Participatiewet komen nieuwe groepen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten te vallen. Het gaat vooral om mensen met een arbeidsbeperking. De aantallen Wajong en WSW zijn (t.o.v. het aantal inwoners en t.o.v. het aantal WWB'ers) scheef over het land verdeeld (zie hoofdstuk 2). Volgens ons is er aanleiding om bij de uitwerking van het verdeelmodel hiermee rekening te houden. Onderzocht moet worden of de samenstelling van het bestand bepalend is voor de verdeling en de wijze waarop met de samenstelling van het bestand in de verdeling rekening moet worden gehouden. Een aandachtspunt is dat de belemmeringen die mensen hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden lastig objectief kunnen worden vastgesteld. De loonwaarde wordt door gemeenten zelf vastgesteld en kan dus niet als verdeelmaatstaf worden opgenomen. Indien nodig moet dan naar andere oplossingen gezocht worden.

Beoordelingscriteria

- *Verdelen naar behoefte*: hiervoor is aangegeven dat de samenstelling van het bestand van invloed is op de behoefte aan re-integratie. De wijze waarop de samenstelling van invloed is, moet worden onderzocht.
- *De prikkelwerking* is ongewenst als sommige groepen leiden tot meer of juist minder re-integratiebudget. Gemeenten krijgen dan meer/minder financieel belang om juist deze groepen

in bestand te hebben. Bovendien bestaat het risico dat gemeenten geprikkeld worden om mensen op een manier in te delen die het meeste budget oplevert. Dit laatste is ongewenst.

- *De betrouwbaarheid* is een aandachtspunt als er in de verdeling een maatstaf wordt opgenomen over de samenstelling van het bestand. Voorkomen moet worden dat gemeenten zelf invloed uit kunnen oefenen op de hoogte van het budget door mensen in bepaalde groepen in te delen. Mogelijk zijn er objectieve factoren in het model op te nemen die wel een indicatie geven van de samenstelling, maar die niet door de gemeenten beïnvloedbaar zijn.
- *Uitlegbaarheid*: voor zover de samenstelling van invloed is op de re-integratie-uitgaven en voor zover daarvoor een herkenbare maatstaf in de verdeling kan worden gehanteerd, is opname van deze variabele uitlegbaar. Voor zover er andere objectieve factoren gebruikt gaan worden, wordt de uitlegbaarheid minder.
- *Voorspelbaarheid*: De voorspelbaarheid is afhankelijk van de te kiezen maatstaf en het peilmoment van de maatstaf.
- *Praktische toepasbaarheid*: Opname van een samenstellingsmaatstaf is praktisch toepasbaar. Vanuit dat perspectief heeft het de voorkeur om te werken met bestaande objectieve factoren. Als er nieuwe registraties moeten worden aangelegd nemen de administratie- en controlekosten voor gemeenten toe. Dat is ongewenst.

4.8.3 Arbeidsmarkt

Algemeen

De arbeidsmarkt is mede bepalend voor de behoefte aan middelen. Er bestaat bij gemeenten unanimitieit dat in de verdeling rekening gehouden moet worden met de arbeidsmarkt. Ten opzichte van de huidige verdeling voor het Werkdeel-klassiek, verdienen m.n. de factoren WW en beroepsbevolking aandacht. Door te werken met absolute waarden volgt het re-integratiebudget niet per se de behoefte. Voorts wordt het (negatieve) teken niet begrepen.

Er is in de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkt. Met name in verband met het Inkomensdeel zijn er nieuwe inzichten ontstaan. Verveen (2005) heeft bij de ontwikkeling van het verdeelmodel voor het Participatiebudget destijds gekeken welke arbeidsmarktkenmerken mogelijk interessant zouden kunnen zijn. Voorbeelden van onderzochte kenmerken zijn: omvang middelbaar geschoolde beroepsbevolking, kwantitatieve discrepantie tussen arbeidsvraag en – aanbod, omvang van de niet-beschikbare beroepsbevolking, kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid. Bijna al deze arbeidsmarktkenmerken komen uit een enquête (EBB) en zijn daardoor bij kleine gemeenten zeer gevoelig voor schommelingen. Dit maakt het model instabiel. Door De Groot en Aarts (2009) is gekeken of de kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid vervangen kan worden door een stabielere maat. Dit bleek het geval. Deze nieuwe maat (kansen op de arbeidsmarkt voor laagopgeleiden) kan echter vanwege technische problemen niet op korte termijn gebruikt worden. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de verdeling van het Inkomensdeel. Daar wordt uitgebreid onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkt als maatstaf. Bij de uitwerking van het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget, adviseren wij om kennis te

nemen van deze ontwikkelingen en deze te betrekken bij de uitwerking van het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget.

De begeleidingsgroep was voorstander van een eenvoudige arbeidsmarktfactor, zoals de werkloze beroepsbevolking of het aantal bijstandsgerechtigden als percentage van de beroepsbevolking. Bij het opstellen van het verdeelmodel moet worden nagegaan of een dergelijke factor kan volstaan.

Beoordeling

- *Verdelen naar behoefte*: hiervoor hebben we laten zien dat de arbeidsmarkt van invloed is op de behoefte aan re-integratie.
- *De invloed op de prikkelwerking* van een maatstaf voor de arbeidsmarkt is beperkt. In het algemeen zal het gaan om objectieve, niet door de gemeenten te beïnvloeden factoren.
- *De betrouwbaarheid* van een maatstaf voor de arbeidsmarkt zal als gebruik gemaakt wordt van objectieve factoren hoog zijn.
- *De uitlegbaarheid* van het rekening houden met de situatie op de arbeidsmarkt is in het algemeen goed. Aandacht verdient de plausibiliteit. Het huidige teken voor de WW en de beroepsbevolking leidt bijvoorbeeld tot veel onduidelijkheid.
- *De voorspelbaarheid* van het aandeel in het budget is mede afhankelijk van het peilmoment van de variabelen. In het algemeen zijn de objectieve factoren op basis waarvan de arbeidsmarktsituatie wordt beschreven lastig te voorspellen. De omvang van het budget is op dit punt dus lastig in te schatten.
- *Praktische toepasbaarheid*: er is een scala aan indicatoren voor de situatie op de arbeidsmarkt. De kunst is een zo beperkt mogelijk aantal indicatoren te vinden die in voldoende mate aansluiten bij de daadwerkelijke invloed op de behoefte aan re-integratie.

4.8.4 Conclusies

Voor het gebundeld re-integratiebudget kan geconcludeerd worden dat een nieuw verdeelmodel ontwikkeld moet worden waarin rekening wordt gehouden met:

1. Omvang van de gemeentelijke doelgroep. De omvang wordt afgemeten aan:
 - a) Aantal bijstandsontvangers.
 - b) Aantal nuggers en ANW'ers.
 - c) Werkenden met beperkte loonwaarde.
2. Samenstelling van de doelgroep, waarbij de vraag aan de orde is welke inspanningen nodig zijn om werkzoekenden aan het werk te krijgen.
3. Arbeidsmarktsituatie, waarbij de arbeidsmarktkenmerken aan de orde zijn die bepalend zijn voor de inspanningen die nodig zijn om mensen uit de doelgroep aan de slag te krijgen.

Dit overzicht betekent niet dat op voorhand al deze aspecten expliciet in de verdeling moeten worden opgenomen. Voorwaarde blijft dat het budget verdeeld wordt naar behoefte en dat sprake is van een globale verdeling, zonder verkeerde prikkels.

Als maatstaven eenzelfde verdeling hebben als andere maatstaven, is slechts opname van één van deze maatstaven nodig. De andere maatstaf kan achterwege blijven.

Soms zullen variabelen lastig te meten zijn of leveren variabelen een verkeerde prikkel op. In die gevallen moeten andere maatstaven worden gehanteerd, die eenzelfde verdeling hebben, maar die deze problemen niet hebben.

4.9 Overgangsregime

De wenselijkheid en de mogelijkheid van een overgangsregime moeten worden onderzocht. Daarvoor gelden in ieder geval de volgende overwegingen:

- Het nieuwe verdeelmodel kan voor het Werkdeel-klassiek leiden tot herverdeeeffecten. Afhankelijk van de grootte van de herverdeeeffecten kan ervoor gekozen worden om het nieuwe model in jaarlijkse stappen in te voeren.
- Hetzelfde geldt voor het WSW-budget. Echter, de overgang van de huidige WSW-middelen naar de nieuwe situatie gaat geleidelijk. Mogelijk is deze geleidelijkheid voldoende en is een aparte overgangssystematiek voor dit deel niet nodig. De wenselijkheid daarvan zal moeten worden onderzocht.
- Ten aanzien van de Wajong-middelen kunnen verdeeeffecten ontstaan. In sommige gemeenten wordt door het UWV nu relatief meer uitgegeven aan re-integratie dan in andere gemeenten. Mogelijk spoort de huidige verdeling van de Wajong-re-integratie niet met de behoefte onder de Participatiewet. Dat zal moeten nagegaan en op basis daarvan kan eventueel een overgangsregime worden overwogen.
- We kunnen vaststellen dat bij het opstellen van het verdeelmodel nog niet alle gegevens bekend zijn om goed onderzoek te kunnen doen naar de behoefte. Om de behoeftenverdeling te kunnen onderzoeken moet zicht bestaan op de werkelijke verdeling van de doelgroep (omvang en samenstelling) en de verdeling van de re-integratie-uitgaven. De doelgroep verandert geleidelijk doordat de instroom in de WSW stopt. Daarnaast zal de doelgroep veranderen doordat de Wajong beperkt wordt tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. De bestaande Wajong'ers worden herkeurd. De beoordeelde Wajong'ers komen geleidelijk over de periode juli 2015 tot en met juni 2018 over naar de gemeenten. Voor de werkende Wajong'ers (25% van het totaal) geldt dat zo lang zij gebruik maken van een voorziening van het UWV niet overgaan naar de gemeenten. De herkeuring leidt er toe dat in een aantal jaren forse groepen mensen die voorheen een Wajong uitkering kregen, een beroep gaan doen op de Participatiewet.

4.10 Eén budget sociaal domein

Bij de WMO/Langdurige zorg en de Jeugdzorg (de budgetten die waarschijnlijk worden gebundeld met het gebundeld re-integratiebudget) is ook voor een overgangsregime gekozen. Daar wordt voor de korte termijn gekozen voor een historische verdeling van de feitelijke uitgaven op gemeenteniveau. Richting de gemeenten is voor de Jeugdzorg in de Meicirculaire Gemeentefonds 2013 reeds een indicatie gegeven van de omvang van de gemeentelijke budgetten in 2015. Het voornemen van het Ministerie van BZK is om in de Septembercirculaire een indicatie te geven van de budgetten voor de WMO/Langdurige zorg. Indien voor het gebundeld re-integratiebudget gekozen wordt voor een overgangsregime zou naar analogie met de Jeugdzorg en de WMO/Langdurige zorg gehandeld kunnen worden.

Er worden evenals voor het gebundeld re-integratiebudget objectieve verdeelmodellen voor de Jeugdzorg en de WMO/Langdurige zorg ontwikkeld. Er komen in ieder geval voor de korte termijn drie aparte verdeelmodellen. Het verdient aanbeveling dat de drie modellen op elkaar worden afgestemd. Daarmee zal bij de uitwerking van de verdeelmodellen rekening moeten worden gehouden. Het Ministerie van BZK heeft daarbij een coördinerende rol.

4.11 Periodiek onderhoud

Het ligt in de rede dat er periodiek onderhoud aan het verdeelmodel wordt gepleegd. De vraag is echter hoe frequent onderhoud nodig is. Het verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek is bijvoorbeeld sinds de invoering om de vijf jaar geëvalueerd, maar niet gewijzigd. Voor de verdeling van het Gemeentefonds vindt echter jaarlijks periodiek onderhoud plaats.

De gewenste periodiciteit van het onderhoud is mede afhankelijk van de uiteindelijke vorm van het verdeelmodel. Zo zal bij een globale verdeling het onderhoud minder vaak nodig zijn dan bij een verdeling die zo nauwkeurig mogelijk wil aansluiten bij de behoefte.

Ons inziens moet worden afgesproken dat de verdeelsystematiek na een paar jaar wordt geëvalueerd en dat wordt nagegaan of aanpassing nodig is. Wij schatten in dat de evaluatie na een periode van drie tot maximaal vijf jaar zou moeten plaatsvinden.

4.12 Conclusie

Voor het gebundeld re-integratiemodel moet een nieuw verdeelmodel ontwikkeld worden. Het huidige verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek is hiervoor niet toepasbaar. Het deel van het budget dat samenhangt met het zittend-bestand WSW'ers kent een eigen systematiek. Dit deel van het budget wordt elk jaar kleiner en neemt uiteindelijk af tot nul. Over de verdeling van dit deel zijn reeds bestuurlijke afspraken gemaakt.

Het te ontwikkelen model is van toepassing op het overige deel van het gebundeld re-integratiebudget. De kwaliteit van het model wordt beoordeeld aan de hand van de opgestelde beoordelingscriteria. In de verdeling moet rekening worden gehouden met de omvang van de doelgroep, de samenstelling van de doelgroep en de arbeidsmarktsituatie. De betreffende variabelen hoeven niet allemaal expliciet in de verdeling te worden opgenomen. Soms kan dat zelfs onwenselijk zijn. In die gevallen moet gezocht worden naar alternatieve maatstaven die een

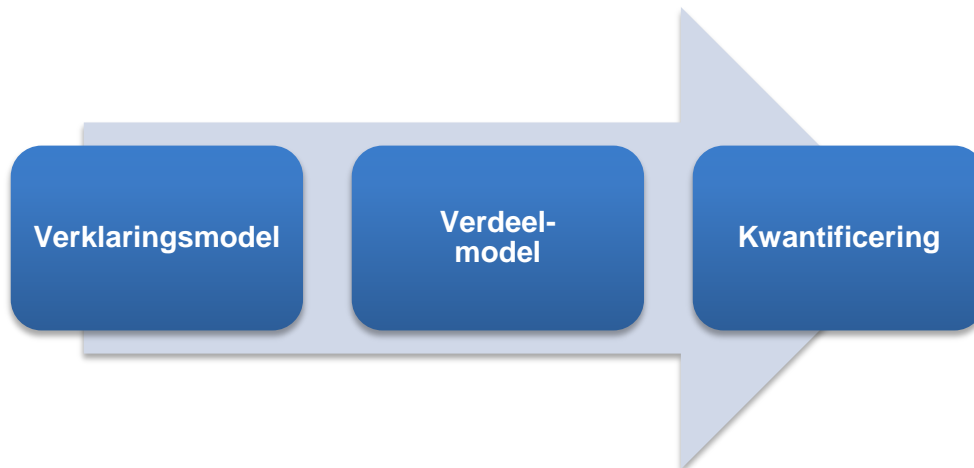
Berenschot

vergelijkbaar effect hebben op de verdeling, maar die beter voldoen aan de geformuleerde beoordelingscriteria. Voorts moet worden nagegaan of het wenselijk is om gebruik te maken van een overgangsregime en moeten afspraken worden gemaakt over de evaluatie van het verdeelmodel.

5. Methode van modelbouw

5.1 Algemeen

Voor de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget moet het model worden gebouwd. Een belangrijk uitgangspunt is dat de verdeling moet aansluiten bij de behoeften van gemeenten, zodat gemeenten middelen ontvangen naar rato van hun re-integratieopgave. Het verdeelmodel moet de behoeften van gemeenten zo goed mogelijk benaderen, rekening houdend met de andere beoordelingscriteria. Om te komen tot een goed functionerend verdeelmodel, moeten de volgende fasen worden doorlopen:



- *Verklaringsmodel*: er wordt een model ontworpen en geschat dat een zo goed mogelijke verklaring biedt voor de werkelijke uitgaven. In deze fase moeten alle variabelen in beeld worden gebracht (ook al worden ze in het definitieve verdeelmodel niet gehonoreerd), om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen van de feitelijke relaties.
- *Verdeelmodel*: in de tweede fase wordt het verklaringsmodel omgezet in een verdeelmodel. Gekeken wordt welke variabelen wel en welke variabelen niet gehonoreerd moeten worden. Daarbij worden de uitgangspunten en beoordelingscriteria voor het verdeelmodel betrokken.
- *Kwantificering*: zodra bekend is welke variabelen wel en welke variabelen niet worden gehonoreerd vindt de kwantificering plaats. De (definitieve) gewichten van de verdeelmaatstaven worden berekend en vastgesteld. (Dit kan betekenen dat om een zo zuiver mogelijke schatting te realiseren, variabelen worden meegenomen die niet zijn gehonoreerd en die dus in het uiteindelijke verdeelmodel worden weggelaten.)

Hierna bespreken we deze fasen voor de bouw van het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget.

5.2 Verklaringsmodel

De eerste stap die gezet moet worden bij het bouwen van een verdeelmodel, is het ontwikkelen van een verklaringsmodel. Het verklaringsmodel berekent de te verwachten uitgaven van een gemeente aan re-integratie, gegeven alle factoren die er toe doen. Het gaat om het zo goed mogelijk verklaren van de uitgaven. Ook de variabelen waarvan je op voorhand weet dat ze niet in de verdeling worden opgenomen, zoals verschillen in politieke preferenties en de uitvoering, moeten in dit stadium in de analyse worden betrokken. De keus voor de opname van bepaalde variabelen in het verdeelmodel moet gebaseerd zijn op een plausibele theorie die een verband voorspelt tussen de verklarende variabelen (zoals samenstelling van het bestand, arbeidsmarktomstandigheden, gemeentelijke voorkeuren e.d.) en de re-integratie-uitgaven per gemeente (zie ook Allers 2005).

Een complicatie is dat een deel van de uitgaven nieuw is. Gemeenten zullen voor mensen die in het verleden tot de Wajong of de WSW behoorden voorzieningen gaan aanbieden. Daarnaast zal naar verwachting ook de aard van de re-integratie veranderen. Voor het maken van het verklaringsmodel zal dus niet volledig gesteund kunnen worden op de bestaande situatie, maar zal ook een conceptuele analyse gemaakt moeten worden van de toekomstige situatie onder de Participatiewet. Hiervoor zullen dus (onderbouwde) inschattingen moeten worden gemaakt van hoe de re-integratie-uitgaven gaan samenhangen met verklarende factoren. Dat laat onverlet dat een analyse van de huidige uitgavenverdeling (Wajong, WSW, WWB) noodzakelijk is.

Ten aanzien van de huidige re-integratie-uitgaven van gemeenten (bestedingen t.l.v. het Werkdeel-klassiek) is sprake van het kip-ei-probleem. De vraag is in hoeverre deze uitgaven de gemeentelijke behoeften weerspiegelen. De omvang van de budgetten is mede bepalend voor de werkelijke uitgaven: een gemeente met veel budget zal meer uitgeven dan een gemeente met weinig budget. De uitkomsten van een regressieanalyse hoeven in die situatie daarom niet per se een oorzakelijk verband te impliceren (schijnrelatie). Er zal daarom in de interviews met gemeenten achterhaald moeten worden in hoeverre het beschikbare budget bepalend was voor de werkelijke uitgaven en in hoeverre andere factoren van invloed waren. Aandachtspunt is dat sommige gemeenten bijleggen op de beschikbare budgetten. Zowel op het Werkdeel als op de WSW-middelen geven gemeenten meer uit. Dit is relevant om in de analyse mee te nemen, omdat het inzicht geeft in de behoefte aan re-integratie. Dat laat onverlet dat voor de verdeling alleen de meeruitgaven die door de behoeften verklaard kunnen worden mee mogen worden genomen.

In deze fase van het onderzoek moet er goed inzicht ontstaan in de variabelen die bepalend zijn voor de hoogte van de verwachte re-integratie-uitgaven onder de Participatiewet en de mate waarin zij de hoogte van de uitgaven beïnvloeden. De volgende vragen moeten in ieder geval worden beantwoord.

- Welke doelgroepen komen in aanmerking voor re-integratie?
- Wat is de invloed van de samenstelling van het bestand op de ingezette re-integratie?
- Welke vormen van re-integratie worden aangeboden?
- Wat zijn de kosten van de verschillende vormen van re-integratie?

- Wat is de invloed van de arbeidsmarktsituatie op de aard, omvang en de prijs van de re-integratie?
- Wat is de invloed van lokale politieke voorkeuren?
- Wat is de invloed van de kwaliteit van de uitvoering?
- Wat is de invloed van de hoogte van de beschikbare budgetten?
- Zijn er nog andere factoren die bepalend zijn voor de aard, omvang en de prijs van re-integratie?

Om antwoorden te krijgen op deze vragen is literatuurstudie nodig en moeten interviews plaatsvinden met gemeenten, het UWV, SW-bedrijven en landelijke beleidsmakers. Om inzicht te krijgen in de kosten van re-integratie, kan het ook zinvol zijn om gesprekken te voeren met re-integratiebedrijven en uitzendbureaus. Vaak zal het niet mogelijk blijken om ondubbelzinnige antwoorden te krijgen op de geformuleerde vragen. Het is niet te verwachten dat deze fase een eenduidig model oplevert. Ons advies is om een aantal varianten voor het verklaringsmodel te formuleren. Deze aanpak (verschillende varianten) is ook gevolgd in de onderzoeken die in het verleden naar het verdeelmodel voor het Participatiebudget hebben plaatsgevonden (Groot 2004, Verveen 2005). Ook Maarten Allers gaf in het interview dat wij in het kader van dit onderzoek met hem hadden aan dat het het meest wenselijk is om te werken met varianten en de uitkomsten voor te leggen aan de beslissers.

Voor een deel zijn de bovenstaande vragen al beantwoord. Het onderzoek naar het verdeelmodel bestaat in dat geval uit een nadere uitwerking en het bevestigen van de reeds gegeven antwoorden en het completeren van het verklaringsmodel.

Het verdient de voorkeur om voor de verdeling zoveel mogelijk aan te sluiten bij de werkelijke omvang van de doelgroep. Er zijn echter situaties denkbaar waarin overwogen kan worden om voor de doelgroep Participatiewet (bijstandsontvangers, werkenden met een beperkte verdien capaciteit, nuggers) een objectieve voorspeller op te nemen. In die gevallen zal in dit stadium moeten worden onderzocht welke objectieve factoren bepalend zijn voor de omvang van de betreffende groep.

5.3 Verdeelmodel

Zodra er inzicht is in de bepalende factoren voor de hoogte van de uitgaven wordt het verdeelmodel opgesteld. Ook hier is het advies om een aantal varianten te formuleren. Aan de hand van de geformuleerde uitgangspunten en beoordelingscriteria wordt een model ontworpen dat zo goed mogelijk aan alle wensen voldoet. Nagegaan wordt welke variabelen (van het verklaringsmodel) wel en welke variabelen niet in de verdeling worden opgenomen. Mogelijk kunnen niet alle verklarende variabelen in het verdeelmodel worden meegenomen, omdat er geen of geen betrouwbare gegevens over beschikbaar zijn. Ook zal het onwenselijk zijn om de hoogte van het budget, de politieke voorkeur en de kwaliteit van de uitvoering mee te nemen als verdeelmaatstaf. Verder moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van het wel/niet opnemen van het aantal nuggers, objectieve voorspellers in plaats van de gerealiseerde aantallen en dergelijke.

Het gaat er in deze fase niet alleen om om de behoeften maximaal in het verdeelmodel tot uitdrukking te laten komen. Naast de behoeften zijn ook de volgende factoren van belang: geen verkeerde prikkel, betrouwbaarheid, uitlegbaarheid, voorspelbaarheid en praktische toepasbaarheid. Dat betekent ook dat het model globaal en eenvoudig moet zijn, goed te begrijpen, dat gebruik gemaakt wordt van betrouwbare variabelen en dat de registratie van variabelen niet leidt tot administratieve lasten.

Aandachtspunt in deze fase zijn de maatregelen die genomen kunnen worden om het model stabiel te maken, om het 'flipperen' (hoge volatiliteit in de jaarlijkse budgetten) te voorkomen. In plaats van de meest actuele (jaar)gegevens moet onderzocht worden of gewerkt kan worden met voortschrijdende jaargemiddelden. Het model wordt daarnaast stabiel als de arbeidsmarktkenmerken niet op gemeenteniveau worden meegenomen. Op bijvoorbeeld COROP-niveau vertonen deze kenmerken minder schommelingen. Ook kan gekeken worden naar de huidige 35 arbeidsmarktregio's. Een andere optie is om de kenmerken te berekenen voor een set van aangrenzende gemeenten.

Een aantal technische problemen dat zich nu voordoet in het verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek, kan (deels) ondervangen worden (Tempelman 2011). Eén van de oplossingen is door niet de totale behoefte te verklaren, maar de behoefte per bijstandsgerechtigde. De behoefte per bijstandsgerechtigde wordt vervolgens gerelateerd aan arbeidsmarktkenmerken. Dit leidt tot een transparant model: hoe moeilijker de arbeidsmarkt, hoe hoger de behoefte per bijstandsgerechtigde. Het uiteindelijke budgetaandeel berekent men dan door de behoefte per bijstandsgerechtigde te vermenigvuldigen met het totaal aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente.

5.4 Kwantificering

Zodra er een aantal varianten voor het verdeelmodel zijn geformuleerd, kunnen de modellen worden gekwantificeerd.

Bij de kwantificering worden de gewichten van de verschillende verdeelmaatstaven bepaald. Een veel toegepaste methodiek is regressie. Echter, deze zal relatief beperkt toepasbaar zijn omdat veel gegevens (feitelijke uitgaven onder de Participatiewet, omvang, samenstelling en verdeling van de doelgroep e.d.) nog niet bekend zijn. Een andere gangbare methode is de verschillenanalyse. Hierbij geldt ook de handicap dat veel gegevens niet bekend zijn. Maar deze methode biedt meer mogelijkheden voor het maken van een globale verdeling en het is niet nodig om complexe constructies te maken die een regressieanalyse mogelijk maken, met het risico dat die leiden tot een vorm van schijnnaauwkeurigheid.

Voor zover data wel beschikbaar zijn (bijvoorbeeld de huidige uitgaven van gemeenten aan re-integratie van de doelgroep-WWB en de uitgaven van het UWV voor de doelgroep-Wajong), moet daarvan gebruik worden gemaakt. Voor zover gegevens niet beschikbaar zijn zullen aannames moeten worden gemaakt, mede op basis van deskresearch en de uitkomsten van gesprekken met gemeenten en andere betrokkenen. De bestedingsvrijheid van het budget en het streven naar een globale verdeling bieden zekere vrijheidsgraden bij het bepalen van de omvang van de gewichten.

5.5 Conclusie

Voor het bouwen van het verdeelmodel voor het gebundeld re-integratiebudget zal eerst een verklaringsmodel moeten worden opgesteld. Feitelijk is dat de theorie die de behoefte van gemeenten aan re-integratie verklaart. Op basis daarvan wordt nagegaan welke variabelen wel en welke variabelen niet worden gehonoreerd voor de verdeling van het budget. Zodra bekend is welke variabelen worden meegenomen kan de kwantificering van het model plaatsvinden. Deze stappen worden niet per sé strikt volgtijdelijk gezet. Er is wisselwerking tussen de drie stappen (verklaringsmodel, verdeelmodel, kwantificering). In de praktijk zal er sprake zijn van een iteratief proces waarin wordt toegewerkt naar het definitieve verdeelmodel.

Het is aan te bevelen om in nauwe afstemming met de gemeenten toe te werken naar een goede verdeling. Een handicap is dat de gemeentelijke bestedingen aan re-integratie onder de Participatiewet nog niet bekend zijn. Daarnaast is het sowieso lastig om de feitelijke behoefte van gemeenten te meten. De verdeling zal zoveel mogelijk gebaseerd moeten worden op evidence based materiaal. Voor zover dat niet mogelijk is, vindt de verdeling plaats op basis van veronderstellingen, simulaties en inschattingen van gemeenten. Aan de hand daarvan kan een beperkt aantal varianten worden uitgewerkt, die vervolgens ter besluitvorming aan de gemeenten worden voorgelegd.

6. Conclusies en aanbevelingen.

6.1 Conclusies

6.1.1 Algemeen

- Voor het gebundeld re-integratiemodel moet een nieuw verdeelmodel ontwikkeld worden. Het huidige verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek is hiervoor niet toepasbaar. Het deel van het budget dat samenhangt met het zittend-bestand WSW'ers kent een eigen systematiek. Over de verdeling van dit deel zijn reeds bestuurlijke afspraken gemaakt. Het te ontwikkelen model is van toepassing op het overige deel van het gebundeld re-integratiebudget.
- Het gebundeld re-integratiebudget wordt waarschijnlijk gebundeld met de middelen voor de Jeugdzorg en de WMO/Langdurige zorg. Er komen vooralsnog drie aparte verdeelmodellen (dus niet één integraal verdeelmodel voor het gehele sociaal-domein-budget).

6.1.2 Beoordelingscriteria

- Het belangrijkste beoordelingscriterium is de verdeling naar behoefte. Het gebundeld re-integratiebudget wordt evenredig verdeeld met de behoeften van gemeenten aan re-integratiemiddelen om mensen aan het werk te helpen en te houden. In termen van het Gemeentefonds gaat het om de kostenoriëntatie.
- Daarnaast zijn de volgende beoordelingscriteria van belang:
 - Geen belemmering prikkelwerking I-deel
 - Betrouwbaarheid
 - Uitlegbaarheid
 - Voorspelbaarheid
 - Praktische toepasbaarheid
- Uit deze criteria kan worden afgeleid dat naast de verdeling naar behoefte, een globale verdeling belangrijk is. De verdeling mag niet te complex zijn, deze mag niet sturend werken op de bestedingen en de schijn moet worden voorkomen dat deze naadloos aansluit op de behoeften. In de begeleidingsgroep werd met name de globaliteit hoog gewaardeerd.

6.1.3 Verdeelkenmerken

- De behoefte aan re-integratie hangt in belangrijke mate samen met de omvang van de totale gemeentelijke doelgroep. Voor het meten van de omvang van de doelgroep, maken we onderscheid in de volgende subgroepen: aantal bijstandsontvangers, aantal nuggers en het aantal werkenden met een beperkte loonwaarde.
- Naast de omvang van de doelgroep zijn ook de samenstelling van de doelgroep en de situatie op de arbeidsmarkt relevant voor de behoefte aan re-integratiemiddelen.

- Ten aanzien van het aantal bijstandsontvangers heeft opname van het werkelijke aantal de voorkeur. De mogelijke invloed op de prikkelwerking is onderwerp van onderzoek. Mogelijke (second best) alternatieven zijn een objectieve voorspeller of een bevroren maatstaf bijstandsontvangers. De voordelen van een alternatieve maatstaf moeten dan opwegen tegen de nadelen van het werkelijke aantal.
- De vraag is of expliciete opname van het aantal nuggers en het aantal werkenden met beperkte loonwaarde in de verdeling noodzakelijk is. Mogelijk zijn deze aantallen gecorreleerd met het aantal bijstandsontvangers of de situatie op de arbeidsmarkt, waardoor opname niet nodig is en kan worden volstaan met het aantal bijstandsontvangers en een maatstaf voor de arbeidsmarktsituatie.
- Nu is het aantal nuggers niet apart opgenomen in het Werkdeel-klassiek, omdat het gaat om kleine aantallen en omdat er risico's bestaan ten aanzien van de betrouwbaarheid. Maar de doelgroep nog zal door de Participatiewet veranderen. Daarom kan opname van deze variabele wel belangrijk worden. Veel gemeenten betwijfelen of de opname van de nuggers in de verdeling wenselijk is.
- Gesuggereerd is dat in plaats van het aantal bijstandsontvangers en de nuggers de bevolking kan worden opgenomen, gecorrigeerd voor mensen met een UWV-uitkering en het aantal werkenden. Hier bestaan praktische bezwaren tegen. Onderzocht zou moeten worden of een dergelijke variabele wenselijk is en of de praktische bezwaren kunnen worden weggenomen.
- Als in de verdeling expliciet rekening moet worden gehouden met de werkenden met een beperkte loonwaarde, kan gekeken worden naar het aantal mensen met een loonkostensubsidie en/of het aantal werkenden met beperkte loonwaarde dat ondersteuning of een voorziening ontvangt.
- Sommige gemeenten vragen zich af of voor de verdeling van de middelen voor de begeleiding van mensen met een beperkte verdien capaciteit, dezelfde verdeling gehanteerd moet worden als voor de loonkostensubsidies in het Inkomensdeel. Dat staat niet op voorhand vast. Eerst moet de verdeling van de loonkostensubsidies in het Inkomensdeel bekend zijn. Vervolgens kan worden nagegaan of deze verdeling toepasbaar is voor de middelen voor begeleiding.
- De samenstelling van de doelgroep kan van invloed zijn op de totale middelenbehoefte aan re-integratie. In de huidige verdeling van het Werkdeel-klassiek wordt geen rekening met de samenstelling gehouden, omdat dat niet zou leiden tot een significant andere verdeling. Omdat de samenstelling onder de Participatiewet fors verandert, moet deze t.b.v. de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget worden onderzocht. Veel gemeenten betwijfelen of het wenselijk is om in de verdeling apart rekening te houden met de samenstelling van het bestand.
- De arbeidsmarktsituatie is van invloed op de middelenbehoefte. In de verdeling van het Werkdeel-klassiek wordt ook rekening gehouden met de arbeidsmarkt. Nagegaan moet worden of en zo ja op welke wijze de invloed van de arbeidsmarkt moet worden meegenomen in de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget. Veel gemeenten zijn van mening dat deze maatstaf in de verdeling moet worden meegenomen.

6.1.4 Methode van modelbouw

- De gangbare methode voor het opstellen van een verdeelmodel is dat er eerst een verklaringsmodel wordt opgesteld. Vervolgens wordt het verdeelmodel gemaakt (honoreren en verwerpen van variabelen voor de verdeling). Tot slot wordt het model gekwantificeerd.
- Voordat een verdeelmodel kan worden opgesteld is het belangrijk om te weten hoe de verschillen in re-integratie-uitgaven tussen gemeenten kunnen worden verklaard. Daarbij wordt ook gekeken naar variabelen die in het uiteindelijke verdeelmodel niet zullen worden gehonoreerd (bv politieke voorkeuren).
- De werkelijke uitgaven zijn bij het onderzoek nog niet bekend. Daarom is er t.b.v. het verklaringsmodel conceptueel onderzoek nodig naar de verwachte verdeling van de behoefte. Daartoe worden eerst de werkelijke uitgaven in beeld gebracht en vindt een analyse plaats van de veranderingen onder de Participatiewet. Deze analyse moet worden uitgevoerd op basis van literatuurstudie en op basis van interviews met het veld en met andere deskundigen.
- De ervaring met name bij het gemeentefonds leert dat het nauw betrekken van het veld bij het bouwen van het verdeelmodel een belangrijke bijdrage levert aan het draagvlak voor het toe te passen verdeelmodel.
- Bij het bouwen van het verdeelmodel wordt nagegaan welke variabelen wel en welke variabelen niet in de verdeling worden gehonoreerd. Sommige variabelen worden niet gehonoreerd om inhoudelijke redenen. Andere variabelen worden niet gehonoreerd om praktische redenen, bijvoorbeeld omdat er geen betrouwbare data beschikbaar zijn.
- Bij de kwantificering kunnen zowel regressietechnieken als andere methoden worden toegepast, zoals de verschillenanalyse. Deze methoden hoeven elkaar niet uit te sluiten. Ze kunnen elkaar versterken.
- Een handicap bij de analyse nu is dat de uitvoeringsgegevens nog niet bekend zijn (de Participatiewet wordt pas in 2015 ingevoerd). Voor de toepassing van regressieanalyse kunnen op complexe wijze cijfers geconstrueerd worden. Het risico bestaat dan van schijnnaauwkeurigheid. Mede met het oog op de gewenste transparantie, is het de vraag of dat gewenst is. Veel gemeenten hebben in dit verband twijfels bij de meerwaarde van regressieanalyse.

6.1.5 Overgangsregime

Het ligt voor de hand om een overgangsregime te hanteren. Met name omdat bij het opstellen van het nieuwe verdeelmodel nog niet alle gegevens bekend zijn. Geleidelijk zal de komende jaren inzicht ontstaan in de verdeling van de omvang en samenstelling van het bestand en de benodigde re-integratievoorzieningen. Pas als dat inzicht er is kunnen meer definitieve uitspraken worden gedaan over de structurele behoeftenverdeling.

6.1.6 Periodiek onderhoud

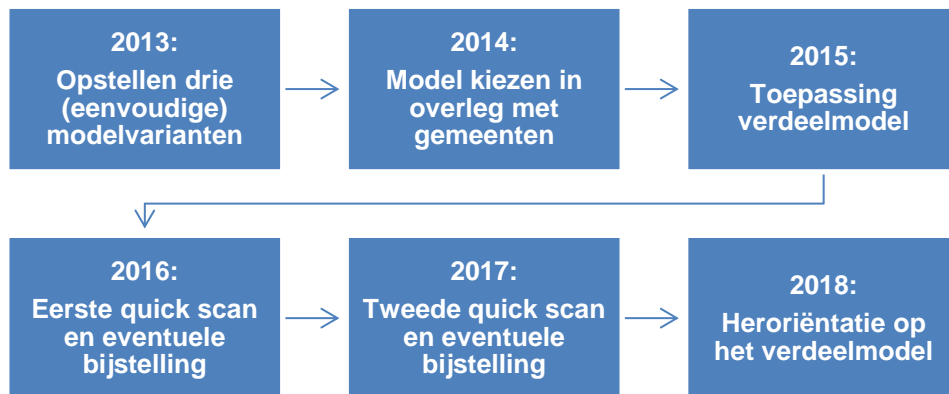
- Er moet periodiek onderhoud gepleegd worden aan verdeelmodel. Op dit moment kan geen uitspraak worden gedaan over de gewenste periodiciteit. De gewenste periodiciteit is mede afhankelijk van de uiteindelijke vorm van het verdeelmodel. Het verdeelmodel voor het Werkdeel-klassiek werd om de vijf jaar geëvalueerd. Wij schatten in dat een eerste evaluatie na een periode van drie tot vijf jaar zou moeten plaatsvinden.

6.2 Aanbevelingen

1. Stel een nieuw verdeelmodel op voor het gebundeld re-integratiebudget. Hanteer daarbij de beoordelingscriteria zoals hiervoor geformuleerd. Ga breed na wat de invloed is van de verschillende mogelijke verdeelkenmerken op de uitgavenverschillen en houd rekening met de aandachtspunten zoals die in ons onderzoek naar boven zijn gekomen.
2. Ontwikkel het verdeelmodel in de volgende stappen: (1) verklaringsmodel, (2) verdeelmodel, (3) kwantificering. Voer een conceptueel onderzoek uit naar de verwachte toekomstige uitgaven- en kostenverschillen tussen gemeenten. Doe dat in nauw overleg met het veld (gemeenten, SW-bedrijven, UWV en de vertegenwoordigers van gemeenten, VNG, Divosa en Cedris). Voor de kwantificering kunnen zowel regressieanalyse als andere technieken worden toegepast.
3. Stel aan de hand van het onderzoek een drietal verdeelvarianten op voor de verdeling van het gebundeld re-integratiebudget die voldoen aan de geformuleerde beoordelingscriteria. Laat gemeenten bepalen welke variant hun voorkeur heeft en betrek dat bij de besluitvorming.
4. Eén van de varianten betreft verdeling op basis van de historische uitgaven waarbij eventueel gecorrigeerd wordt voor ongewenste effecten van de historische verdeling die op voorhand kunnen worden ingeschat.
5. Voer deze analyse uit in de wetenschap dat de uitvoeringsgegevens onder de Participatiewet nog niet bekend zijn. Wij adviseren om een heroriëntatie uit te voeren, als de uitvoeringsgegevens van gemeenten over 2015 t/m 2017 bekend zijn. Houd er rekening mee dat ook dan de uitvoeringsgegevens nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn omdat de herkeuring van de Wajong'ers gefaseerd plaatsvindt en omdat de WSW geleidelijk (met de natuurlijke uitstroom) wordt afgebouwd.
6. Ga in de tussentijd na of het verdeelmodel jaarlijks leidt tot een acceptabele verdeling. Voer een quick scan uit in de jaren 2016 en 2017. Stel de verdeling voor het daaropvolgende jaar bij als er ongewenste afwijkingen zijn tussen de verdeling en de kosten.
7. Het verdient aanbeveling dat de uitwerking van de drie verdeelmodellen voor de deelbudgetten in het budget voor het sociaal domein, op elkaar wordt afgestemd. Als de afspraken uit de Werkkamer bekend zijn, moet worden nagegaan of dat gevolgen heeft voor de gewenste verdeling van het gebundeld re-integratiebudget en of de verdeling daar eventueel op moet worden aangepast.

Berenschot

Het ligt voor de hand om een overgangsregime te hanteren. De voor het structurele model benodigde gegevens zijn nu nog niet bekend, waardoor het wenselijk is om met een overgangsregime te werken totdat een model mogelijk is op basis van de werkelijke uitvoeringsgegevens.



Bijlage 1: Literatuurlijst

- M.A. Allers, De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, Verschenen in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, nr. 4, 2005, blz. 158-189
- M. Allers, Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen, Groningen, 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Meicirculaire Gemeentefonds 2013, Den Haag, 2013
- A. Holwerda, Wat werkt bij Wajong'ers? Voorspellers voor vinden en behouden van werk in de Wajongpopulatie, Groningen, 16 november 2012
- CEBEON, Verdeelsleutel decentralisatie eerste tranche middelen Wet maatschappelijke ondersteuning Huishoudelijke verzorging en een aantal specifieke regelingen Awbz/Wvg, Amsterdam, 23 september 2005
- CEBEON, Uitvoeringskosten gemeenten en UWV, Amsterdam, juni 2010
- Divosa, Divosa-monitor factsheet: Participatiebeleid 2012, Utrecht, mei 2013
- Raad voor de financiële verhoudingen, Advies Wet Werk en Bijstand, werkdeel, Den Haag, 27 april 2004
- Raad voor de financiële verhoudingen, Financieringssystematiek Wet werk en bijstand, Den Haag, 1 mei 2006
- Raad voor de financiële verhoudingen, Cahier Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds, Den Haag, December 2010
- N. de Groot, Ph. de Jong, Praktijkgids Objectivering van re-integratiemethodieken door arbeidsdeskundigen, Voorbeelden van praktische toepassing, Den Haag, 2011
- Groot, N. de & L. Aarts (2009). Onderzoek verdeelmodellen WWB 2010. Den Haag: APE.
- Groot, I. L. Janssens & C. Zijdeveld (2004). Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Groot, I., M. van Gent, D. de Graaf, P. Hop, M. de Niet (2006). Uit de bakken, aan de bak. Houdt het verdeelmodel voor het werkdeel van de WWB voldoende rekening met de samenstelling van de bijstandpopulatie? Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/ Regioplan
- Kennisplatform Werk en Inkomen, Investeren in Participeren, Den Haag, april 2013
- SCP, Meedoen met beperkingen, Rapportage gehandicapten 2007, Den Haag, 2007
- SCP, Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009, Den Haag, februari 2009

- SCP, Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en het Jeugdzorggebruik, Den Haag, januari 2013
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Memorie van toelichting Wet werken naar vermogen, Den Haag, 2012
- Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, Contouren Participatiewet, Den Haag, 21 december 2012
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Wet werken naar vermogen, Den Haag, 2012
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Uitvoering Wet Werk en Bijstand (30 545 nr.1) Den Haag, 27 april 2006
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Participatiewet en quotum na sociaal akkoord (brief aan de Tweede Kamer), Den Haag, 27 juni 2013
- C. Tempelman, Kosten en resultaten van re-integratie, Amsterdam, juni 2010
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Motie van de leden Van 't Wout en Bergkamp(dossiernummer 30 597 Nr. 300), Den Haag, 13 juni 2013
- UWV, Regionale verschillen bij het beroep op de Wajong, Amsterdam, 30 september 2010
- UWV Samenloop Wajong en bijstand in één gezin, Amsterdam, 18 juni 2012
- UWV, UWV Kennisverslag 2012-2, Amsterdam, 2012
- UWV, UWV Jaarverslag 2012, Amsterdam 2013
- Verveen, E., Z. Berdowski, M. van Aalst (2005). Varianten voor een verdeelmodel van het werkdeel van de WWB. Leiden: Research voor Beleid/IOObv
- VNG, Ledenbrief n.a.v. Resolutie "Een vitale lokale samenleving", Den Haag, 19 juli 2013
- Raad voor Werk en Inkomen, Factsheet re-integratie, Den Haag, 2010
- Raad voor Werk en Inkomen, Factsheet re-integratie, Den Haag, 2011-2012

Bijlage 2: Lijst van interviews

Interviews afgenomen bij de volgende gemeenten en instellingen:

- Cedris
- Divosa
- UWV
- Gemeente Veenendaal
- Gemeente Krimpen aan den IJssel
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Oosterhout
- Gemeente Rheden
- Gemeente Den Bosch

Interviews afgenomen bij de volgende personen op persoonlijke titel:

- M. Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden
- J. Berends, zelfstandig adviseur, v.m.l. directeur-eigenaar Maatwerk BV
- I. Dijkstra, Operationeel Directeur Randstad HR Solutions
- J. van Eck, beleidsmedewerker Ministerie van SZW
- A. Edzes, onderzoeker RUG
- F. Gietema, beleidsmedewerker Ministerie van BZK
- P. van den Heuvel, beleidsmedewerker Ministerie van SZW
- P. Koning, hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid
- G. van Nijendaal, adviseur Raad voor de financiële verhoudingen
- B. Steiner, zelfstandig adviseur
- C. Tempelman, onderzoeker SEO
- G. van der Wel, beleidsmedewerker Ministerie van SZW
- P. Wesdorp, onafhankelijk adviseur
- O. IJsselstein, beleidsmedewerker Ministerie van BZK

Bijlage 3: Samenstelling begeleidingscommissie

| Naam | Voorletters | Functie | Organisatie |
|----------------|--------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| Bakker | R. | Beleidsmedewerker | Gemeente Den Haag |
| Bolhuis | R. | Afdelingshoofd | Gemeente Dalftsen |
| Castelijns | M.G.C.M. | Senior adviseur | Gemeente Rotterdam |
| Damen | M. | Directeur | Cedris |
| Eck, van | J. | Beleidsmedewerker | Ministerie van SZW |
| Grooten | H. | Beleidsmedewerker | Gemeente Enschede |
| Hoogstraaten | N.A. | Beleidsmedewerker | Ministerie van BZK |
| Kappe | L. | Beleidsmedewerker | Gemeente Enschede |
| Ruijven, van | E. | Beleidsadviseur | VNG |
| Laan, van der | M. | Senior adviseur | Gemeente Leeuwarden |
| Mosselman | C. | Bestuurslid | Divosa |
| Nijendaal, van | G.A. | Plaatsvervangend secretaris | Raad voor de financiële verhoudingen |
| Bolhuis | W.D. | Senior inspecteur | Ministerie van Financiën |