

Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB

Inge Groot
Lennart Janssens
Corine Zijderveld

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Amsterdam, april 2004

"Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoekingen, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfseconomie, ten dienste van wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven"
(art. 2 der stichtingsakte)

SEO-rapport nr. 743

ISBN 90-6733-264-X

Copyright © 2004 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijke en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord..... | i |
| Samenvatting..... | i |
| 1 Inleiding..... | 1 |
| 1.1 Inleiding | 1 |
| 1.2 Het verdeelmodel voor het werkdeel WWB | 2 |
| 1.3 Criteria waaraan een verdeelmodel moet voldoen..... | 3 |
| 1.4 Onderzoeksopzet..... | 5 |
| 1.5 Leeswijzer | 6 |
| 2 De verdelende werking van het model..... | 7 |
| 2.1 Een model dat voorziet in de behoefte..... | 7 |
| 2.2 Een stabiel model | 19 |
| 3 De effecten van het model..... | 23 |
| 3.1 Een model zonder negatieve effecten | 23 |
| 3.2 Een model met gelijke effecten voor de gemeenten | 27 |
| 4 De bestuurlijke acceptatie | 29 |
| 4.1 De kenmerken moeten goed worden geregistreerd..... | 29 |
| 4.2 Manipulatie van de kenmerken is niet mogelijk | 30 |
| 4.3 Een model met lage administratieve lasten..... | 31 |
| 4.4 Een inzichtelijk en transparant model | 31 |
| 5 Conclusies..... | 33 |
| Referenties..... | 37 |
| Summary..... | 38 |
| Bijlage bij hoofdstuk 1..... | 43 |
| Bijlage bij hoofdstuk 2..... | 45 |
| Bijlage bij hoofdstuk 3..... | 51 |

Voorwoord

Met de introductie van de Wet Werk en Bijstand (WWB) ontvangen gemeenten twee budgetten. Met het inkomensdeel kunnen gemeenten de uitkeringen aan bijstandsgerechtigden betalen. Het werkdeel kunnen gemeenten inzetten om bijstandsgerechtigden, Anw-ers en mensen zonder uitkering te begeleiden naar werk. Gemeenten kunnen het werkdeel ook inzetten om gesubsidieerde arbeid te financieren. Beide budgetten worden met een eigen verdeelsystematiek verdeeld. In dit onderzoek is de in de Memorie van toelichting WWB voorgestelde verdeelsystematiek voor het werkdeel getoetst: wat zijn de zwakke en sterke punten van het verdeelmodel?

Voor dit onderzoek hebben we veel analyses uitgevoerd bij het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Wij willen de medewerkers van het Centrum voor Beleidsstatistiek graag hartelijk danken voor de geboden faciliteiten en hulp bij ons onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit Ilse Claessens, Thelma Dorsman, Job den Heeten, Monique Verbraeken en Arjen Verkaik van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, door Rob Bakker van de gemeente Den Haag en door Gerrit van Romunde van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. Wij willen hen hartelijk danken voor het constructieve meedenken met het onderzoek.

Amsterdam, 16 april 2004

Inge Groot

Lennart Janssens

Corine Zijdeveld

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Per 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Via deze wet krijgen gemeenten de beschikking over twee budgetten, een inkomensdeel waarmee de uitkeringslasten betaald moeten worden en een werkdeel waarmee gemeenten reïntegratiemiddelen kunnen inkopen. De middelen van het werkdeel worden via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld. Het in de Memorie van Toelichting WWB voorgestelde verdeelmodel voor het budget van het werkdeel is gebaseerd op de aanname dat de reïntegratiekosten die een gemeente maakt gerelateerd zijn aan de uitkeringsduur. In overleg met de VNG, gemeenten en overige departementen is toegezegd de mate waarin de uitkeringsduur een goede maat vormt voor de kosten van de reïntegratietrajecten te laten onderzoeken. Daarnaast is bij de behandeling van het wetsvoorstel WWB in de Tweede Kamer toegezegd dat zal worden bezien of personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en de zogenaamde niet-uitkeringsgerechtigden meegenomen kunnen worden bij de verdeling van het budget. In dit rapport worden deze onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksaanpak

Om te bepalen of het in de Memorie van Toelichting WWB voorgestelde model een goed model is, moeten criteria worden geconstrueerd waaraan een verdeelmodel zou moeten voldoen. Op basis van deze criteria kan dan worden bepaald op welke punten het model zwak of juist sterk scoort. Wij onderscheiden drie soorten criteria:

1. leidt het verdeelmodel tot een goede verdeling van de middelen?
2. heeft het verdeelmodel ongewenste neveneffecten?
3. wordt het verdeelmodel bestuurlijk geaccepteerd?

Om de verschillende verdeelmodellen te toetsen aan de verschillende criteria hebben wij gebruik gemaakt van drie verschillende onderzoekstechnieken:

- data-analyse;
- micro-simulaties;
- interviews.

Het voorgestelde verdeelmodel hebben wij vergeleken met drie alternatieve verdeelmodellen. In Tabel S.1 zijn de verdeelmodellen samengevat. Model 2 is het door het ministerie voorgestelde model. Modellen 1 en 3 zijn varianten op dit model: in model 1 zijn de gewichten voor alle vier de klassen identiek en in model 3 zijn de gewichten zodanig gekozen dat de gewichten zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten die gemeenten maken

voor de verschillende groepen bijstandsgerechtigden. In de modellen 1, 2 en 3 krijgt een gemeente budget per bijstandsgerechtigde. Met dit budget moet de gemeente de gemeentelijke doelgroep begeleiden naar werk. Impliciet wordt aangenomen dat het aantal mensen met een gesubsidieerde baan, het aantal nuggers en het aantal Anw-ers lineair samenhangt met het aantal bijstandsgerechtigden. In model 4 wordt deze aanname losgelaten.

Tabel S.1 De verschillende verdeelmodellen

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 |
|----------------|--|--|---|---|
| Verdeelkenmerk | Aantal bijstandsgerechtigden | Aantal bijstandsgerechtigden naar uitkeringsduur | Aantal bijstandsgerechtigden naar uitkeringsduur | Aantal mensen in de gemeentelijke doelgroep |
| Gewicht | Geen onderscheid naar kenmerken Abw-ers | Duur < 1 jaar: 1/7 Duur 1 - 2 jaar: 2/7 Duur 2 - 4 jaar: 3/7 Duur > 4 jaar: 1/7 | Gewichten zo gekozen dat ze zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten die gemeenten maken | Geen onderscheid naar kenmerken gemeentelijke doelgroep |
| Populatie | Alleen voor de Abw-ers wordt budget gekregen | Alleen voor de Abw-ers wordt budget gekregen | Alleen voor de Abw-ers wordt budget gekregen | Per Abw-er, nugger, Anw-er, ID-er en Wiw-er krijgt de gemeente een bedrag |

De verdelende werking van het model

De gemeentelijke doelgroep bestaat uit bijstandsgerechtigden, mensen op een gesubsidieerde baan en Anw-ers en nuggers. Hoewel er een groot potentieel aan Anw-ers en nuggers is, valt slechts een zeer klein deel van deze mensen onder de gemeentelijke doelgroep.¹ De reïntegratie-inspanningen van gemeenten richten zich vooral op bijstandsgerechtigden en mensen met een gesubsidieerde baan.

Het is niet eenvoudig om de behoefte aan reïntegratiebudget voor een gemeente te bepalen. De behoefte aan reïntegratiemiddelen voor een gemeente is benaderd aan de hand van de kenmerken die bepalend zijn voor de kans dat iemand een instrument krijgt aangeboden. Daarbij gaat het om persoonskenmerken (leeftijd, etniciteit, etc.), maar ook om lokale kenmerken (de regionale arbeidsmarkt en de omvang van de gemeente om te corrigeren voor grootstedelijke problematiek). Bij de behoeftebepaling wordt rekening gehouden met alle groepen uit de gemeentelijke doelgroep (Abw-ers, Anw-ers, nuggers, ID-ers en Wiw-ers). Daarbij wordt voor ID-ers en Wiw-ers de kans geschat dat ze een instrument zouden

¹ Nuggers en Anw-ers vallen in de praktijk, onder de gemeentelijke doelgroep als zij 1) zich hebben ingeschreven bij het CWI, 2) hebben aangegeven dat zij graag worden een reïntegratietraject willen volgen en 3) een voldoende grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben (dus fase 2, 3 of 4).

krijgen alsof ze Abw-er waren. Bij de interpretatie van de uitkomsten moet rekening worden gehouden met het feit dat de behoefte niet precies bekend is, maar is benaderd.

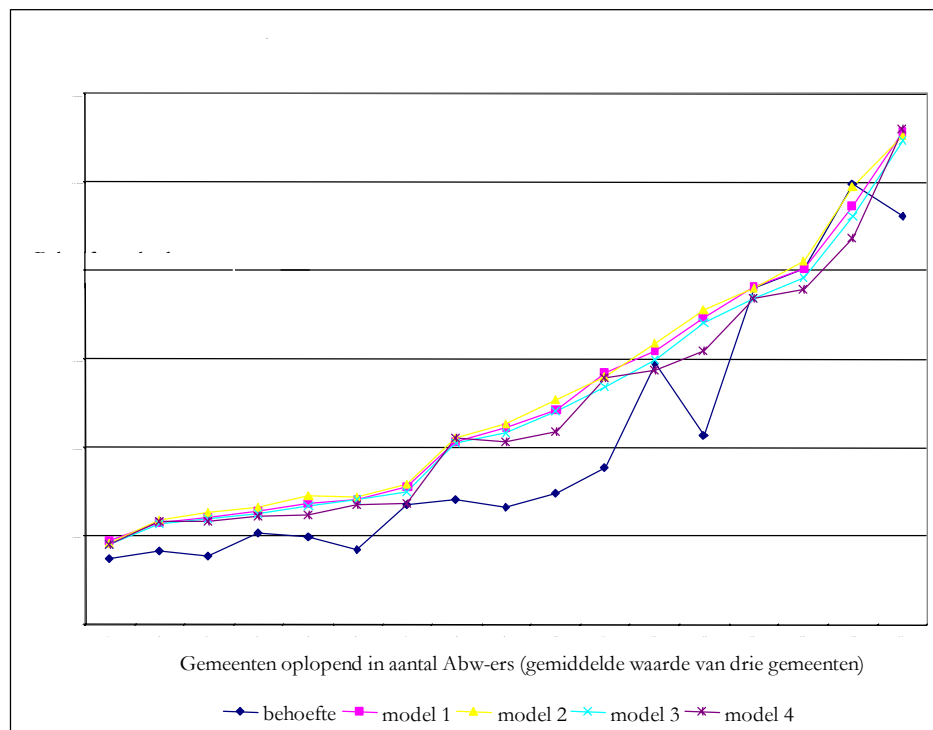
Wij hebben vervolgens voor de vier verschillende verdeelmodellen onderzocht hoe goed de budgetten die de gemeenten volgens deze modellen krijgen aansluiten bij de behoefte van een gemeente, zie figuur S.1. Daaruit blijkt dat:

- de prestaties van de vier modellen weinig van elkaar verschillen;
- er een sterke correlatie is tussen de door het model voorspelde budget en de behoefte;
- desalniettemin het budget voor individuele gemeenten behoorlijk kan afwijken van de behoefte.

De aansluiting tussen de behoefte en het budget is niet 100%. Gemeentelijke bijstandspopulaties verschillen op meer punten van elkaar dan op alleen uitkeringsduur. De kansen van de gemeenten om bijstandsgerechtigden succesvol te reïntegreren zijn daarmee niet voor alle gemeenten even groot. Het is echter niet mogelijk om met alle verschillen tussen gemeenten rekening te houden in een verdeelmodel. Bovendien leidt toename van het aantal parameters in het verdeelmodel tot een afname van de transparantie.

Naast een model dat voorziet in de behoefte is het ook belangrijk dat het model stabiel is. De budgettoekenning voor het jaar t vindt immers plaats op basis van de gegevens over jaar $t - 2$. Dit is geen probleem als de relatieve behoefte aan reïntegratiebudget in jaar $t - 2$ voor een gemeente vergelijkbaar is met de relatieve behoefte aan reïntegratiebudget in jaar t . De toe- of afname van het aantal bijstandsgerechtigden (en daarmee de verandering in de behoefte van de gemeente aan reïntegratiebudget) is sterker voor kleine gemeenten dan voor grote gemeenten, maar is voor de meeste gemeenten beperkt. Doordat het verdeelmodel is gebaseerd op een gemiddelde waarde van het aantal bijstandsgerechtigden over de twaalf maanden in jaar $t - 2$ wordt bovendien gecorrigeerd voor schommelingen in de omvang van de gemeentelijke bijstandspopulatie.

Figuur S.1 Relatie tussen berekend budget en behoefte voor de 54 kleinste MOSA-gemeenten²



Bron: bewerkingen SEO op MOSA, Abw-statistiek, ID-monitor en Wiw-monitor. De cijfers zijn gemiddelde waarden over drie gemeenten. Met deze weergave kan de anonimiteit van de gemeenten worden gewaarborgd. De analyses zijn wel uitgevoerd voor de individuele gemeenten.

De effecten van het model

Wij hebben voor een aantal fictieve situaties van bijstandsgerechtigden en nuggers doorgerekend welke stimulans de gemeente heeft om hen te reïntegreren. We hebben daarbij alleen rekening gehouden met de directe financiële gevolgen voor een gemeente: de kosten van het reïntegratietraject en het mislopen van budget uit het werkdeel bij geslaagde

² De 85 grootste gemeenten van Nederland zijn verplicht om de Monitor Scholing en Activering (MOSA) in te vullen. In deze monitor geven gemeenten informatie over de samenstelling van de gemeentelijk doelgroep en over de besteding van de middelen uit het scholings- en activeringsbudget.

reïntegratie aan de kostenkant en de besparingen op het inkomensdeel aan de batenkant.³ In werkelijkheid zullen gemeenten ook rekening houden met andere maatschappelijke kosten- en batenposten, zoals bijvoorbeeld de versterking van de sociale cohesie.

Uit deze simulaties kan een aantal conclusies worden getrokken.

- De positieve prikkel om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen uit het inkomensdeel is aanmerkelijk sterker dan de negatieve prikkel uit het werkdeel.
- De prikkel uit het inkomensdeel wordt wel verkleind door de verdeelsystematiek voor het werkdeel.
- Voor de gemeenten is het het minst lucratief om te investeren in nuggers met een kleine kans op instroom in de bijstand en Anw-ers. Voor deze groep worden weinig besparingen behaald en reïntegratie gaat wel gepaard met kosten. Als de nuggers en Anw-ers expliciet meetellen als verdeelkenmerk in het verdeelmodel – waardoor de gemeente per nugger of Anw-er een bepaald bedrag krijgt – is het voor de gemeente nog minder lucratief om de nugger of Anw-er te reïntegreren. Reïntegratie van de nugger of Anw-er impliceert immers dat er minder nuggers en Anw-ers zijn: in de toekomst is het budget uit het werkdeel daarmee lager.
- Investerings in gesubsidieerde arbeid worden afgebouwd.

De bestuurlijke acceptatie van het model

Een goed werkend verdeelmodel moet worden geaccepteerd door degenen voor wie het verdeelmodel de middelen verdeelt. Zo helpt het als de verdeelmaatstaven goed waarneembaar zijn: de maatstaven moeten bijvoorbeeld voor alle gemeenten op hetzelfde tijdstip en op dezelfde wijze worden gemeten. En als de administratieve lasten laag zijn. Aan een transparant, herkenbaar en inzichtelijk model wordt veel waarde gehecht door de gemeenten. Het model moet bijvoorbeeld bij voorkeur rekening houden met een verschillen in de gemeentelijke doelgroepen. Dit vergroot de herkenbaarheid van het model. De vier verschillende modellen voldoen grotendeels aan deze criteria.

Er is wel een aantal aandachtspunten. Ten eerste wordt de uitkeringsduur niet door iedereen op gelijke wijze geregistreerd. De registratie van uitkeringsduur van draaideurcliënten

³ Het gedeelde budget voor het werkdeel en de uitgaven aan reïntegratietrajecten zijn voor een gemeente slechts een gedeeltelijke kostenpost. De middelen uit het werkdeel moeten immers geoormerkt worden uitgegeven. In de voorbeelden is verondersteld dat voor de gemeente de middelen uit het werkdeel niet toereikend zijn om iedereen te reïntegreren. De gemeente moet vervolgens bepalen wie een reïntegratietraject krijgt. Bij deze beslissing houdt de gemeente ook rekening met een eventuele korting op het werkdeel in de toekomst. Een korting op het werkdeel betekent immers dat een gemeente in de toekomst minder budget heeft om haar bijstandsgerechtigden, nuggers en Anw-ers te reïntegreren en om te investeren in gesubsidieerde arbeid.

verschilt tussen de gemeenten. Door de uitkeringsduur te baseren op het aantal maanden dat iemand voorkomt in de statistieken, in plaats van op de door de gemeenten geregistreerde instroomdatum, kunnen dergelijke problemen worden verminderd. Ten tweede is registratie van nuggers een aandachtspunt. Momenteel is het niet eenvoudig om het aantal nuggers per gemeente te achterhalen. Een derde aandachtspunt zijn bijstandsgerechtigden die verhuizen: welke uitkeringsduur telt mee in het verdeelmodel, de totale uitkeringsduur of de uitkeringsduur per gemeente?

De modellen vergeleken

In tabel S.2 zijn de uitkomsten van de vier verschillende verdeelmodellen gewaardeerd en met elkaar vergeleken.

Tabel S.2 De modellen vergeleken met rapportcijfers

| | Model 1, alleen Abw-ers | Model 2, alleen Abw- ers, voorgestelde gewichten voor uitkeringsduur | Model 3, alleen Abw-ers, optimale gewichten voor uitkeringsduur | Model 4, de gehele gemeentelijke doelgroep |
|-------------------------|----------------------------|---|--|--|
| Verdelende werking | 6 | 6 | 6 | 7 |
| Effecten van het model | 7 | 7 | 7 | 6 |
| Bestuurlijke acceptatie | 7 | 7,5 | 8 | 7 |

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Per 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Via deze wet krijgen gemeenten de beschikking over twee budgetten. Ten eerste ontvangen de gemeenten een budget waaruit zij de bijstandsuitkeringen moeten betalen, het inkomensdeel. Op basis van een (objectief) verdeelmodel ontvangen de gemeenten een normbudget waarmee zij de uitkeringen moeten verstrekken. Eventuele tekorten moeten uit de eigen middelen worden aangevuld en eventuele overschotten mogen worden toegevoegd aan de eigen middelen. Op deze wijze worden gemeenten gestimuleerd om bijstandsgerechtigden te reïntegreren.

Ten tweede ontvangen gemeenten een budget waarmee reïntegratietrajecten voor de gemeentelijke doelgroep kunnen worden ingekocht, het werkdeel. De gemeentelijke doelgroep bestaat uit bijstandsgerechtigden, mensen met een gesubsidieerde baan, Anwers en mensen zonder uitkering (nuggers). De middelen in het werkdeel zijn geoormerkt: gemeenten moeten deze middelen uitgeven aan reïntegratie van haar doelgroep. Wel mag een gemeente een eventueel overschot (tot een bepaalde hoogte) meenemen naar een volgend jaar of een eventueel tekort (ook tot een bepaalde hoogte) ten laste brengen van het volgende jaar. De middelen van het werkdeel worden ook via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld. Het verdeelmodel voor het budget van het werkdeel wordt gebaseerd op de aanname dat de reïntegratiekosten die een gemeente maakt gerelateerd zijn aan de uitkeringsduur van de doelgroep in de betreffende gemeente. Voor 2004 geldt een overgangsregeling.

In overleg met de VNG, gemeenten en overige departementen is toegezegd de mate waarin de uitkeringsduur een goede maat vormt voor de kosten van de reïntegratietrajecten te laten onderzoeken. Daarnaast is bij de behandeling van het wetsvoorstel WWB in de Tweede Kamer toegezegd dat zal worden bezien of personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en de zogenaamde niet-uitkeringsgerechtigden meegenomen kunnen worden bij de verdeling van het budget. In dit rapport worden deze onderzoeksvragen beantwoord.

Paragraaf 2 van dit hoofdstuk gaat nader in op het voorgestelde verdeelmodel. Paragraaf 3 bespreekt het toetsingskader waarmee we de sterke en de zwakke punten van het verdeelmodel willen achterhalen. Paragraaf 4 gaat in op de onderzoeksaanpak. In Paragraaf 5 wordt een leeswijzer voor de rest van het rapport gegeven.

1.2 Het verdeelmodel voor het werkdeel WWB

Op rijksniveau is een macrobudget beschikbaar voor de reïntegratie van mensen uit de gemeentelijke doelgroep. Dit beschikbare budget is een samenvoeging van voormalige reïntegratiebudgetten:

- het Wiw-normbudget;
- de middelen voor declaraties basisbedragen van Wiw-dienstbetrekkingen;
- de middelen voor declaraties van Wiw-werkervaringsplaatsen;
- het Wiw-scholing en activeringsbudget;
- de middelen voor In- en doorstroombanen.

Met dit nieuwe samengevoegde budget kunnen gemeenten zelf bepalen welk deel van hun middelen zij gebruiken voor scholing en activering en welk deel zij besteden aan gesubsidieerde arbeid. Bovengenoemde middelen voor het arbeidsmarktbeleid werden met een eigen systematiek verdeeld.

Met de invoering van de WWB is een nieuwe systematiek ontwikkeld voor de verdeling van de middelen in het werkdeel. Deze systematiek houdt rekening met de reïntegratiebehoefte van gemeenten. Daarbij is verondersteld dat de uitkeringsduur een goede benadering vormt voor de kosten gespaard gaande met reïntegratie. Des te langer iemand niet werkt, des te groter doorgaans de afstand tot de arbeidsmarkt. En een grote afstand tot de arbeidsmarkt leidt tot hogere kosten van reïntegratie. Het gewicht voor mensen met de langste bijstandsduur is lager dan het gewicht voor mensen met een kortere bijstandsduur, om gemeenten te stimuleren om bijstandsgerechtigden reeds vroegtijdig te begeleiden naar een baan. De verdeelsystematiek werkt als volgt. Er worden vier typen bijstandsgerechtigden onderscheiden met ieder een eigen gewicht, zie Tabel 1.1. Per gemeente wordt vervolgens bepaald hoeveel personen zich in de diverse klassen bevinden. Dit aantal personen wordt vermenigvuldigd met de bijbehorende wegingsfactor. Daarna worden de vier berekende waarden bij elkaar opgeteld. Een gemeente ontvangt een aandeel uit het macrobudget dat gelijk is aan haar eigen score gedeeld door de som van de scores over alle gemeenten.

Tabel 1.1 Wegingsfactoren naar type bijstandsgerechtigde

| Klasse | Kenmerk bijstandsgerechtigde: duur uitkering | Wegingsfactor |
|--------|--|---------------|
| 1 | Korter dan 1 jaar | 1/7 |
| 2 | Tussen 1 jaar en 2 jaar | 2/7 |
| 3 | Tussen 2 jaar en 4 jaar | 3/7 |
| 4 | Langer dan 4 jaar | 1/7 |

Het aantal bijstandsgerechtigden in de verschillende duurklassen wordt per maand geregistreerd. De berekening van het budgetaandeel van de gemeente is gebaseerd op het gemiddelde aantal bijstandsgerechtigden in het peiljaar in de verschillende duurklassen. De maandcijfers worden daarvoor gemiddeld. De berekening vindt dus niet plaats op basis van cijfers op één datum, bijvoorbeeld het aantal bijstandsgerechtigden aan het einde van het jaar. Op deze wijze wordt rekening gehouden met eventuele (seizoens)fluctuaties in de gemeentelijke bijstandspopulatie.

Gesubsidieerde arbeid kan worden betaald uit het werkdeel. De inzet van gesubsidieerde arbeid verschilt tussen de gemeenten. Om gemeenten in staat te stellen aan de aflopende verplichtingen voor gesubsidieerde arbeid te kunnen voldoen is een overgangsregime voorgesteld.

1.3 Criteria waaraan een verdeelmodel moet voldoen

Om de sterke en zwakke punten van een verdeelmodel in kaart te brengen moeten criteria worden geconstrueerd waaraan een verdeelmodel zou moeten voldoen. Op basis van deze criteria kan dan worden bepaald op welke punten het model zwak of juist sterk scoort. Wij onderscheiden drie soorten criteria:⁴

1. leidt het verdeelmodel tot een goede verdeling van de middelen?
2. heeft het verdeelmodel ongewenste neveneffecten?
3. wordt het verdeelmodel bestuurlijk geaccepteerd?

Criteria over de verdelende werking van het model

Wij onderscheiden twee criteria waaraan de verdelende werking van het verdeelmodel moet voldoen. Ten eerste moet het verdeelmodel gemeenten in gelijke mate compenseren voor de kosten die zij maken. Anders geformuleerd, het budget dat gemeenten ontvangen moet aansluiten bij de (relatieve) behoefte van de gemeente. Ten tweede moeten de verdeelmaatstaven stabiel zijn. Gemeentelijke herindelingen moeten bijvoorbeeld niet tot irreële veranderingen in het budget leiden. Bovendien moet het model stabiel zijn in de tijd: een verdeelmodel is onwerkbaar als het ieder jaar moet worden aangepast, omdat het niet meer aan de eisen voldoet.

Criteria over de effecten van het model

Wij onderscheiden twee criteria die iets zeggen over de effecten van het model. Is het model in strijd met andere doelen van rijksbeleid (negatieve effecten)? Leidt het model tot gelijke

effecten voor gemeenten? Het eerste criterium onderzoekt of het verdeelmodel niet strijdig is met andere doelen van het rijksbeleid. Het tweede criterium stelt dat alle gemeenten in gelijke mate moeten worden behandeld: gemeenten moeten dezelfde mogelijkheden hebben om in hun behoefte aan reïntegratiemiddelen te voldoen.

Criteria over de bestuurlijke acceptatie

Een goed werkend verdeelmodel moet worden geaccepteerd door degenen voor wie het verdeelmodel de middelen verdeelt. Zo helpt het als de verdeelmaatstaven goed waarneembaar zijn: de maatstaven moeten bijvoorbeeld voor alle gemeenten op hetzelfde tijdstip worden gemeten. De maatstaf moet periodiek waar te nemen zijn, zo kan de actualiteit van het verdeelmodel gewaarborgd worden. De waarneming van de factoren mag bovendien niet gepaard gaan met hoge administratieve lasten. Ook moet goed onderbouwd kunnen worden waarom juist voor deze verdeelkenmerken is gekozen. Is er een logisch verband tussen het verdeelkenmerk en de uitgaven die een gemeente moet maken? Hebben de verdeelmaatstaven een logisch teken? Is de verdeelsystematiek wel transparant en nietodeloos ingewikkeld?

Samenvattend

In onderstaande tabel is aangegeven aan welke criteria een verdeelmodel zou moeten voldoen.

Tabel 1.2 Criteria waaraan een verdeelmodel moet voldoen

I Criteria over de verdelende werking van het model

- a) voorziet de modeluitkomst in de behoefte van de gemeente aan reïntegratiebudget?
- b) is het model stabiel?

II Criteria over de effecten van het model

- a) is het model in strijd met andere doelen van rijksbeleid (negatieve effecten)?
- b) leidt het model tot gelijke effecten voor gemeenten?

III Criteria over de bestuurlijke acceptatie

- a) worden de waarden van de verdeelkenmerken goed geregistreerd?
 - b) is manipulatie van de verdeelkenmerken mogelijk door de gemeenten?
 - c) leidt het model tot hoge administratieve lasten?
 - d) is het model inzichtelijk en transparant?
-

⁴ De criteria zijn gebaseerd op Verhagen (1997), de Moor et al (1995) en Musgrave en Musgrave (1984).

Aan niet alle criteria kan tegelijkertijd worden voldaan. Doorgaans is er een afruil tussen een goede verdelende werking van het model aan de ene kant en hoge administratieve lasten en een intransparant model aan de andere kant.

1.4 Onderzoeksopzet

We hebben onderzocht of het verdeelmodel aan de criteria voldoet met behulp van drie onderzoekstechnieken: data-analyse, micro-simulaties en interviews.

Ad. 1 Data-analyse

Met behulp van data-analyse hebben wij onderzocht in hoeverre aan de criteria over de verdelende werking van het model is voldaan. Wij hebben gebruik gemaakt van de monitor Scholing & Activering (MOSA), de Abw-statistiek, de ID-monitor en de Wiw-monitor om de behoefte aan reïntegratie in een gemeente te relateren aan kenmerken van de gemeentelijke bijstandspopulatie. In de bijlage bij hoofdstuk 2 is uitgelegd op welke manier wij de databestanden hebben gebruikt.

Ad. 2 Micro-simulaties

De effecten van het verdeelmodel worden onderzocht met behulp van micro-simulaties. De wijze waarop gemeenten middelen ontvangen voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden, Anw-ers en nuggers kan invloed hebben op het gedrag van deze gemeenten. Worden specifieke groepen uitgesloten van reïntegratie, bijvoorbeeld Anw-ers en nuggers omdat gemeenten geen direct financieel belang hebben bij de reïntegratie? Leidt de verdeelsystematiek tot ongewenste effecten, doordat gemeenten bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld pas na een jaar gaan reïntegreren omdat zij dan meer middelen krijgen? Zijn de prikkels in gelijke mate prikkelend voor alle gemeenten?

Ad. 3 Interviews

Om de criteria voor de bestuurlijke acceptatie te toetsen hebben we tien gemeenten en drie reïntegratiebureaus geïnterviewd. In de interviews hebben we ook gevraagd naar de kosten van reïntegratie. In de bijlage bij hoofdstuk 1 is aangegeven met welke gemeenten en reïntegratiebureaus wij hebben gesproken.

Het voorgestelde verdeelmodel hebben wij vergeleken met drie alternatieve verdeelmodellen. In Tabel 1.3 zijn de verdeelmodellen samengevat. Model 2 is het door het ministerie voorgestelde model. Modellen 1 en 3 zijn varianten op dit model: in model 1 zijn de gewichten voor alle vier de klassen identiek en in model 3 zijn de gewichten zodanig gekozen dat de gewichten zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten die gemeenten maken

voor de verschillende groepen bijstandsgerechtigden. In de modellen 1, 2 en 3 krijgt een gemeente budget per bijstandsgerechtigde. Met dit budget moet de gemeente de gemeentelijke doelgroep begeleiden naar werk. Impliciet wordt aangenomen dat het aantal mensen met een gesubsidieerde baan, het aantal nuggers en het aantal Anw-ers lineair samenhangt met het aantal bijstandsgerechtigden. In model 4 wordt deze aanname losgelaten.

Tabel S.1 De verschillende verdeelmodellen

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 |
|----------------|--|--|---|---|
| Verdeelkenmerk | Aantal bijstandsgerechtigden | Aantal bijstandsgerechtigden naar uitkeringsduur | Aantal bijstandsgerechtigden naar uitkeringsduur | Aantal mensen in de gemeentelijke doelgroep |
| Gewicht | Geen onderscheid naar kenmerken Abw-ers | Duur < 1 jaar: 1/7 Duur 1 - 2 jaar: 2/7 Duur 2 - 4 jaar: 3/7 Duur > 4 jaar: 1/7 | Gewichten zo gekozen dat ze zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten die gemeenten maken | Geen onderscheid naar kenmerken gemeentelijke doelgroep |
| Populatie | Alleen voor de Abw-ers wordt budget gekregen | Alleen voor de Abw-ers wordt budget gekregen | Alleen voor de Abw-ers wordt budget gekregen | Per Abw-er, nugger, Anw-er, ID-er en Wiw-er krijgt de gemeente een bedrag |

1.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt onderzocht in hoeverre de verschillende modellen voldoen aan de criteria over de verdelende werking van het model. Hoofdstuk 3 gaat in op de effecten van de verschillende modellen. Hoofdstuk 4 bespreekt in hoeverre de verschillende modellen worden ondersteund door de gemeenten. In Hoofdstuk 5 worden ten slotte de conclusies gegeven.

2 De verdelende werking van het model

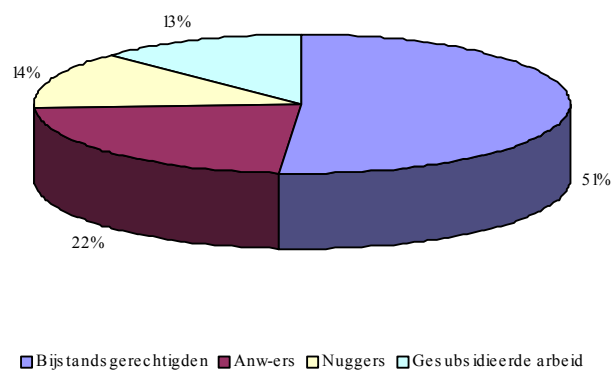
2.1 Een model dat voorziet in de behoefte

Om te toetsen of de verschillende verdeelmodellen aan dit criterium voldoen hebben we twee stappen ondernomen. Eerst hebben we per gemeente de behoefte aan reïntegratiebudget bepaald. Vervolgens hebben we de aansluiting tussen de behoefte en het budget dat gemeenten volgens de vier verschillende verdeelmodellen ontvangen onderzocht. De behoefte van een gemeente aan reïntegratiebudget hangt af van twee factoren: het bereik van reïntegratie en de kosten waarmee reïntegratie gepaard gaat. Ofwel hoeveel mensen worden gereïntegreerd en wat kost het om deze mensen te reïntegreren.

De gemeentelijke doelgroep

‘We hebben weinig nuggers en Anw-ers in ons bestand. We weten echter niet hoeveel nuggers er precies bij ons in de gemeente zijn. Het zijn er waarschijnlijk wel veel meer dan de mensen die bij ons in het bestand aanwezig zijn.’⁵

Figuur 2.1 Samenstelling van de potentiële gemeentelijke doelgroep



Bron: Abw-statistiek, ID-monitor, Wiv-monitor, Lanjouw en Selten (2004) en Sociale Verzekeringsbank.

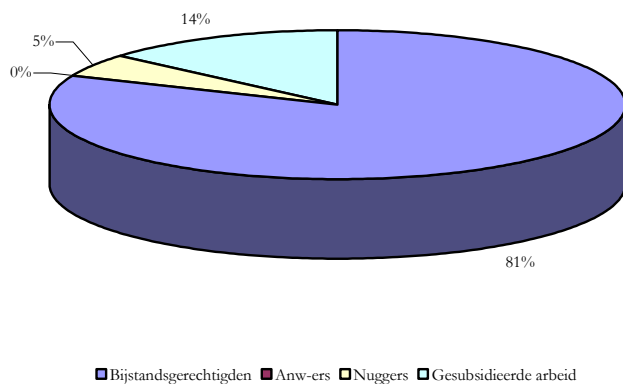
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van mensen met een bijstandsuitkering (de Abw-ers), mensen met een nabestaandenuitkering (de Anw-ers), mensen zonder uitkering (de nuggers) en mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats. De groep bijstandsgerechtigden is het grootste: ultimo 2002 waren er 341.500 mensen met een bijstandsuitkering (zie Figuur 2.1). Een tweede groep mensen voor wie gemeenten het werkdeel kunnen inzetten zijn de mensen met een gesubsidieerde baan. Eind 2002 waren er

⁵ In het rapport staan ter illustratie citaten vermeld uit de interviews.

ruim 52.000 ID-ers en 31.000 Wiw-ers. Ten slotte kunnen gemeenten hun budget inzetten voor Anw-ers en nuggers. Het potentieel aan Anw-ers en nuggers is groot. Ultimo 2002 hadden iets meer dan 148.000 mensen een Anw-uitkering. In 2000 hadden 91.000 niet-uitkeringsgerechtigden zich ingeschreven bij het Centrum voor Werk en Inkomen. Het aantal mensen zonder uitkering dat actief zoekt naar (meer) werk is aanmerkelijk groter: in 2000 zochten 216.000 personen zonder uitkering actief naar werk.⁶

Gemeenten zijn in de praktijk niet verantwoordelijk voor de reïntegratie van alle nuggers en Anw-ers. Alleen nuggers en Anw-ers die zich hebben ingeschreven bij het CWI, hebben aangegeven dat ze in aanmerking willen komen voor een reïntegratietraject en een voldoende grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt (fase 2, 3 of 4) vallen onder de gemeentelijke doelgroep. Voor de gemeenten die de Monitor Scholing en Activering hebben ingevuld hebben wij onderzocht in hoeverre nuggers en Anw-ers aan deze eisen voldoen.⁷ Het blijkt dat vrijwel geen enkele Anw-er gebruik maakt van de mogelijkheden die gemeenten bieden om hen te begeleiden naar werk. Bijstandsgerechtigden vormen met 82% het grootste aandeel in de gemeentelijke doelgroep, mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats volgen op plaats 2. Nuggers (5%) en Anw-ers (0%) completeren de gemeentelijke doelgroep. De gemeentelijke doelgroep bestaat dus uit de nuggers en Anw-ers die aan bovengenoemde eisen voldoen, uit de bijstandsgerechtigden en uit de mensen met een gesubsidieerde baan.

Figuur 2.2 Samenstelling van de gemeentelijke doelgroep, voor de MOSA-gemeenten



Bron: Abw-statistiek, ID-monitor, Wiw-monitor, MOSA.

⁶ Lanjouw en Selten (2004).

⁷ De 85 grootste gemeenten zijn verplicht om deze monitor in te vullen. 62 van deze gemeenten hebben deze monitor voor zowel het tweede halfjaar van 2002 als het eerste halfjaar van 2003 ingevuld. De analyse is gebaseerd op deze 62 gemeenten.

Tabel 2.1 Spreiding in de gemeentelijke doelgroep

| | Gemiddeld aantal per inwoner | Minimumwaarde | Maximumwaarde |
|--|---------------------------------|---------------|---------------|
| Bijstandsgerechtigden (2002) | | | |
| In gemeenten met < 100 000 inw. | 1,0% | 0,0% | 4,3% |
| In gemeenten met > 100.000 inw. excl. G4 | 1,8% | 0,9% | 4,9% |
| In de vier grote steden | 5,2% | - | - |
| Gesubsidieerde arbeidsplaatsen (2002) | | | |
| In gemeenten met < 100 000 inw. | 0,2% | 0,0% | 1,2% |
| In gemeenten met > 100.000 inw. excl. G4 | 0,4% | 0,1% | 1,5% |
| In de vier grote steden | 0,7% | - | - |
| Anw-ers | | | |
| <i>Potentieel (2002)</i> | | | |
| In gemeenten met < 100 000 inw. | 0,9% | 0,0% | 2,3% |
| In gemeenten met > 100.000 inw. excl. G4 | 0,6% | 0,6% | 1,4% |
| In de vier grote steden | 0,8% | - | - |
| <i>In gemeentelijke doelgroep (2002)⁸</i> | | | |
| In gemeenten met < 100 000 inw. | 0,0% | 0,0% | 0,1% |
| In gemeenten met > 100.000 inw. excl. G4 | 0,0% | 0,0% | 0,1% |
| In de vier grote steden | 0,0% | - | - |
| Nuggers | | | |
| <i>Potentieel (2000)</i> | | | |
| In gemeenten met < 100 000 inw. | 1,2% | - | - |
| In gemeenten met > 100.000 inw. Excl. G4 | 1,5% | - | - |
| In de vier grote steden | 1,9% | - | - |
| <i>In gemeentelijke doelgroep (2002)⁹</i> | | | |
| In gemeenten met < 100 000 inw. | 0,1% | 0,0% | 0,4% |
| In gemeenten met > 100.000 inw. excl. G4 | 0,2% | 0,0% | 1,2% |
| In de vier grote steden | 0,7% | - | - |

Bron: Abw-statistiek, Sociale Verzekeringsbank, ID- en Wiv-monitor, Lanjouw en Selten (2002) en MOSA. De gegevens hebben betrekking op alle gemeenten. De bijstandsgerechtigden, Anw-ers en gesubsidieerde arbeidsplaatsen zijn gebaseerd op ultimo 2002. De potentiële groep Anw-ers zijn alle mensen met een Anw-uitkering. De potentiële groep nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigden die actief op zoek zijn naar werk. Deze cijfers zijn van 2000. De nuggers en Anw-ers in de gemeentelijke doelgroep zijn de nuggers en Anw-ers die zich hebben ingeschreven bij het CWI, hebben aangegeven graag een traject te ontvangen en een voldoende grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

⁸ Deze cijfers komen uit de MOSA. De cijfers zijn gebaseerd op de 62 gemeenten die deze monitor hebben ingevuld. De MOSA-gemeenten met minder dan 100.000 inwoners zijn waarschijnlijk niet representatief voor alle gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. De cijfers hebben betrekking op de periode medio 2002 – medio 2003.

⁹ Zie noot 8.

De samenstelling van de (potentiële) gemeentelijke doelgroep verschilt per gemeente, zie Tabel 2.1. Het aantal Anw-ers is relatief groot in kleine gemeenten. Grote gemeenten, en dan vooral de grootste vier Nederlandse gemeenten, hebben relatief veel bijstandsgerechtigden. Grote gemeenten hebben bovendien relatief veel mensen met een gesubsidieerde baan.

De reïntegratie-inspanningen van een gemeente

Naast reïntegratie van bijstandsgerechtigden wilden wij als gemeente ook nuggers en mensen met een Anw-uitkering reïntegreren. Wij zijn daarom het project 'Kom terug' begonnen. Inmiddels is het project omgevormd tot het project 'doe mee'. Gezien de problemen op de arbeidsmarkt is reïntegratie van nuggers momenteel moeilijk. Daarom richt het project zich nu op activering van allochtone vrouwen. Als de arbeidsmarkt weer aantrekt kunnen zij worden gereïntegreerd.'

De reïntegratie-inspanningen van gemeenten richten zich vooral op bijstandsgerechtigden en mensen met een gesubsidieerde baan.¹⁰ De 62 gemeenten die de MOSA hebben ingevuld hebben in het tweede halfjaar van 2002 en in het eerste half jaar van 2003 trajecten ingezet voor 46.100 bijstandsgerechtigden en voor 10.350 mensen zonder uitkering en mensen met een Anw-uitkering. Daarnaast financierden deze gemeenten in 2002 gesubsidieerde banen voor ongeveer 60.000 mensen.

Tabel 2.2 Bereik naar uitkeringsduur en leeftijd

| | Bijstandsgerechtigden | | Nuggers en Anw-ers | |
|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| | Omvang doelgroep | % dat een traject krijgt aangeboden | Omvang doelgroep | % dat een traject krijgt aangeboden |
| Uitkeringsduur | | | | |
| 0 – 1 jaar | 36% | 13% | - | - |
| 1 – 2 jaar | 12% | 17% | - | - |
| 2 – 4 jaar | 13% | 14% | - | - |
| 4 jaar of meer | 39% | 11% | - | - |
| Leeftijd | | | | |
| 16-25 jaar | 11% | 15% | 41% | 20% |
| 26-35 jaar | 25% | 16% | 22% | 41% |
| 36-45 jaar | 28% | 17% | 21% | 48% |
| 46-55 jaar | 20% | 14% | 12% | 49% |
| 55 jaar en ouder | 16% | 3% | 4% | 36% |
| Geslacht | | | | |
| Man | 45% | 14% | 49% | 30% |
| Vrouw | 55% | 12% | 51% | 39% |

Bron: MOSA en Abw-statistiek, bewerking SEO. De gegevens hebben betrekking op de 62 gemeenten die de MOSA in de tweede helft van 2002 en in de eerste helft van 2003 hebben ingevuld.

¹⁰ Alleen voor de gemeenten die de MOSA hebben ingevuld is bekend hoeveel trajecten zij hebben ingezet. De analyses in dit onderdeel hebben dan ook alleen betrekking op de gemeenten die de MOSA voor zowel het najaar van 2002 en het voorjaar 2003 hebben ingevuld.

Niet alle bijstandsgerechtigden, Anw-ers en nuggers in de gemeentelijke doelgroep krijgen een reïntegratietraject. De reïntegratie-inspanningen van een gemeente hangen gedeeltelijk samen met kenmerken van de bijstandsgerechtigde, zoals de uitkeringsduur, leeftijd en geslacht, zie Tabel 2.2. De verschillen tussen de verschillende groepen bijstandsgerechtigden zijn echter niet groot. Oudere bijstandsgerechtigden hebben een kleinere kans om gereïntegreerd te worden dan jongeren, vrouwen hebben een kleinere kans om gereïntegreerd te worden dan mannen en langdurig bijstandsgerechtigden hebben een kleinere kans dan mensen die korter gebruik maken van de bijstand. Gemeenten investeren in de nuggers voor wie zij verantwoordelijk zijn: nuggers uit de gemeentelijke doelgroep hebben een grotere kans op een reïntegratietraject dan bijstandsgerechtigden.

De inzet van reïntegratie-instrumenten verschilt sterk tussen gemeenten. Sommige gemeenten maken (nog) nauwelijks gebruik van reïntegratie, terwijl andere gemeenten voor bijna de helft van de bijstandsgerechtigden een traject hebben gekocht. Voor de nuggers en Anw-ers zijn de verschillen tussen gemeenten nog groter. In Tabel 2.3 is deze spreiding weergegeven. De 25% gemeenten die het minst actief zijn op reïntegratiegebied reïntegreren gemiddeld 4% van het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente. De meest actieve gemeenten scoren met 26% aanmerkelijk hoger. De reïntegratie-inspanningen hangen samen met de omvang van de gemeente: grote gemeenten kopen significant meer trajecten in voor hun bijstandsgerechtigden dan kleine gemeenten.

Tabel 2.3 Bereik naar gemeente

| Inzet van reïntegratiemiddelen | Gemiddelde fractie bijstandsgerechtigden met een traject | Gemiddelde fractie nuggers/Anw-ers met een traject |
|--|--|--|
| Naar activiteit inzet reïntegratiemiddelen | | |
| Minst actieve gemeenten (1e kwartiel) | 4% | 6% |
| Gemeenten die beneden gemiddeld scoren (2e kwartiel) | 9% | 35% |
| Gemeenten die bovengemiddeld scoren (3e kwartiel) | 13% | 51% |
| Meest actieve gemeenten (4e kwartiel) | 26% | 82% |
| Naar gemeentegrootte | | |
| < 100.000 inwoners | 8% | 39% |
| > 100.000 inwoners minus G4 | 16% | 51% |
| G4 | 16% | 60% |

Bron: MOSA en Abw-statistiek, bewerking SEO. De gegevens hebben betrekking op de 62 gemeenten die de MOSA in de tweede helft van 2002 en in de eerste helft van 2003 hebben ingevuld.

Ook het soort traject, en daarmee de kosten van het traject, dat de bijstandsgerechtigde krijgt aangeboden verschilt tussen verschillende groepen bijstandsgerechtigden. In Tabel 2.4 is aangegeven wat voor soort instrumenten de bijstandsgerechtigden, nuggers en Anw-ers,

voor wie in de periode medio 2002 – medio 2003 het scholings- en activeringsbudget is ingezet, kregen. Van de nuggers en Anw-ers die een instrument hebben ontvangen heeft bijvoorbeeld 35% een beroepskeuzeadvies gekregen. Omdat mensen meer dan één instrument kunnen krijgen, tellen de percentages op tot meer dan 100%. Uit Tabel 2.4 blijkt dat de mensen met de kortste bijstandsduur relatief veel gebruik maken van een beroepskeuzeadvies, bijstandsgerechtigden in de middencategorieën relatief veel scholing ontvangen en bijstandsgerechtigden die reeds lange tijd in de bijstand zitten relatief vaak sociaal worden geactiveerd. Nuggers krijgen relatief vaak een beroepsgerichte opleiding.

Tabel 2.4 Instrumentkeuze voor mensen die instrument krijgen aangeboden

| | Bijstandsgerechtigden uitgesplitst naar Abw-duur | | | | Nuggers en Anw-ers | Gemiddelde prijs instrument (in Euro's) |
|------------------------------------|---|----------|----------|----------|-----------------------|---|
| | 0-1 jaar | 1-2 jaar | 2-4 jaar | > 4 jaar | | |
| Beroepskeuzeadvies | 45% | 40% | 38% | 39% | 35% | 2000 |
| Educatie LO+ | 6% | 6% | 4% | 2% | 7% | 1500 |
| Educatie hoger | 1% | 2% | 1% | 1% | 2% | 1500 |
| Oriëntatie en motivatietraining | 10% | 15% | 9% | 6% | 16% | 1200 |
| Beroepsgerichte scholing | 10% | 14% | 13% | 8% | 23% | 3200 |
| Arbeidsbemiddeling | 36% | 36% | 35% | 33% | 21% | 3000 |
| Premies | 3% | 5% | 6% | 5% | 9% | 1000 |
| Kinderopvang | 1% | 1% | 1% | 0% | 1% | 1000 |
| Onkostenvergoeding | 2% | 3% | 2% | 2% | 1% | 1000 |
| Werkplekaanpassing | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 1000 |
| Zorg of hulpverlening | 7% | 6% | 5% | 5% | 2% | 1000 |
| Sociale activering | 9% | 10% | 12% | 19% | 5% | 1000 |
| Gemiddeld aantal instrumenten | 1,30 | 1,33 | 1,28 | 1,22 | 1,24 | |

Bron: MOSA en Abw-statistiek, bewerking SEO. De gegevens hebben betrekking op de 62 gemeenten die de MOSA in de tweede helft van 2002 en in de eerste helft van 2003 hebben ingevuld. De gemiddelde prijs voor het instrument hebben wij vastgesteld op basis van de interviews met gemeenten en reïntegratiebureaus.

De behoefte aan reïntegratiemiddelen voor een gemeente

Wij hebben het scholing & activeringsbudget niet ieder jaar volledig opgemaakt. In 2002 was er een overschot, in 2003 kwamen de reïntegratieactiviteiten binnen onze gemeente op stoom. Voor 2004 verwachten we dat het hele budget wel volledig gebruikt gaat worden.'

Gemeentelijke reïntegratie-inspanningen verschillen sterk van elkaar, zo bleek uit tabel 2/3. Deze verschillen kunnen worden verklaard door drie kenmerken waarop gemeenten verschillen:

-
- verschillen in de gemeentelijke doelgroepen wat betreft omvang en samenstelling;
 - verschillen in gemeentelijk beleid;
 - verschillen in lokale omstandigheden (de regionale arbeidsmarkt, de regionale markt voor reïntegratiediensten, etc.).

Een verdeelmodel zou rekening moeten houden met verschillen in de gemeentelijke doelgroepen en met verschillen in lokale omstandigheden. De uitkomst van het verdeelmodel moet niet beïnvloedbaar zijn door gemeentelijk beleid. Gemeenten met een identieke bijstandspopulatie, een identieke economische structuur en een identieke regionale markt voor reïntegratiediensten hebben immers dezelfde objectieve behoefte aan reïntegratiemiddelen. Ook als het gemeentelijk beleid verschilt. Het verdeelmodel moet beide gemeenten evenveel budget geven.

De objectieve behoefte aan reïntegratiebudget van gemeenten is niet bekend. Deze behoefte kan wel worden benaderd. Dat kan op twee manieren. De eerste methode gebruikt hiervoor de gerealiseerde gemeentelijke uitgaven aan reïntegratiemiddelen via het scholings & activeringsbudget. De gemeentelijke uitgaven verschillen echter niet alleen omdat er een verschil is in de gemeentelijke bijstandspopulaties, maar ook omdat gemeenten verschillen in hun gemeentelijk beleid. De behoefte is dan dus niet geschoond voor verschillen in gemeentelijk beleid. Een tweede manier waarop de gemeentelijke behoefte kan worden bepaald is door te onderzoeken welke kenmerken bepalend zijn voor de kans dat iemand een instrument krijgt aangeboden. Leeftijd, etniciteit en het gemeentelijke werkloosheidspercentage zijn bijvoorbeeld kenmerken die deze kans bepalen. Vervolgens kan dan per gemeente - rekening houdend met de kenmerken van de gemeentelijke doelgroep en de specifieke lokale kenmerken - worden bepaald hoeveel reïntegratie-instrumenten deze gemeente zou moeten inkopen om in haar objectieve behoefte te voorzien. Op deze wijze is de behoefte wel geschoond voor verschillen in gemeentelijk beleid. Deze benadering houdt echter geen rekening met verschillen tussen gemeenten in niet observeerbare kenmerken van personen in de doelgroep – zoals bijvoorbeeld motivatie. Ook wordt voorbij gegaan aan andere niet observeerbare kenmerken van een gemeente, zoals een verschil in de regionale markt voor reïntegratiediensten.

Beide methoden leiden dus tot een benadering van de behoefte. De vraag is welke methode de gemeentelijke behoefte het beste benadert. Of anders geformuleerd, verschillen gemeenten meer in gemeentelijk beleid of verschillen gemeenten meer in niet observeerbare kenmerken (van de gemeente en van de bijstandspopulatie)? Wij constateren dat de verschillen in gemeentelijk beleid groter zijn dan verschillen in niet observeerbare kenmerken. Sommige gemeenten zijn al heel bewust bezig met het inkopen van reïntegratietrajecten voor hun bijstandspopulatie, terwijl andere gemeenten nog druk bezig

zijn om uit te zoeken hoe zij hun reïntegratiebeleid vorm willen gaan geven. In dit hoofdstuk presenteren wij daarom de analyse waarin de verdeelmodellen worden vergeleken met de behoefte bepaald op de tweede manier. In de bijlage staat precies uitgelegd hoe wij de behoefte hebben bepaald.

De behoefte verschilt tussen gemeenten, zie Tabel 2.5. De 25% gemeenten met de minste behoefte hebben gemiddeld 342 Euro per bijstandsgerechtigde nodig om in hun behoefte te kunnen voorzien. De 25% gemeenten met de meeste behoefte hebben daarentegen 733 Euro per bijstandsgerechtigde nodig. Deze grote verschillen tussen gemeenten worden verklaard door verschillen in de samenstelling van de gemeentelijke doelgroep en door lokale gemeentelijke omstandigheden. Gemeenten met een hoge behoefte per bijstandsgerechtigde hebben doorgaans relatief veel ID-ers, Wiv-ers en nuggers.

Tabel 2.5 Gemiddelde behoefte per bijstandsgerechtigde in gemeenten

| Inzet van reïntegratiemiddelen | Behoefte gedeeld door het aantal bijstandsgerechtigden (in Euro's) |
|--|--|
| Gemeenten met minste behoefte (1 ^e kwartiel) | 342 Euro per bijstandsgerechtigde |
| Gemeenten die beneden gemiddeld scoren (2 ^e kwartiel) | 371 Euro per bijstandsgerechtigde |
| Gemeenten die bovengemiddeld scoren (3 ^e kwartiel) | 473 Euro per bijstandsgerechtigde |
| Gemeenten met meeste behoefte (4 ^e kwartiel) | 733 Euro per bijstandsgerechtigde |

Bron: MOSA en Abw-statistiek, bewerking SEO. De gegevens hebben betrekking op de 62 gemeenten die de MOSA in de tweede helft van 2002 en in de eerste helft van 2003 hebben ingevuld.

Het verdeelmodel

Uitkeringsduur is een goede indicator voor de kosten van reïntegratie, maar niet de enige. Andere kenmerken van de gemeentelijke bijstandspopulatie, zoals het aantal dak- en thuislozen en het aantal nieuwkomers spelen ook een rol. Daarnaast bepalen ook kenmerken van de markt voor reïntegratiediensten, zoals de vorm van aanbesteding en het aantal cliënten dat wordt aanbesteed, de kosten van reïntegratie'

Waar worden de verschillen in de gemeentelijke uitgaven nu door verklaard? Hangt dit samen met kenmerken van de gemeentelijke bijstandspopulatie? Of met kenmerken van de gemeente zelf? Of juist met kenmerken van het gemeentelijk beleid? Hoe moet het budget over de gemeenten worden verdeeld om het beste rekening te houden met deze verschillen?

Wij hebben vier verschillende modellen met elkaar vergeleken.

- In model 1 krijgen de gemeenten een bedrag per bijstandsgerechtigde.
- Model 2 is het huidige voorstel voor het verdeelmodel (zie Paragraaf 1.2): gemeenten krijgen een bedrag per bijstandsgerechtigde. Voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (een lange bijstandsduur) ontvangen gemeenten meer

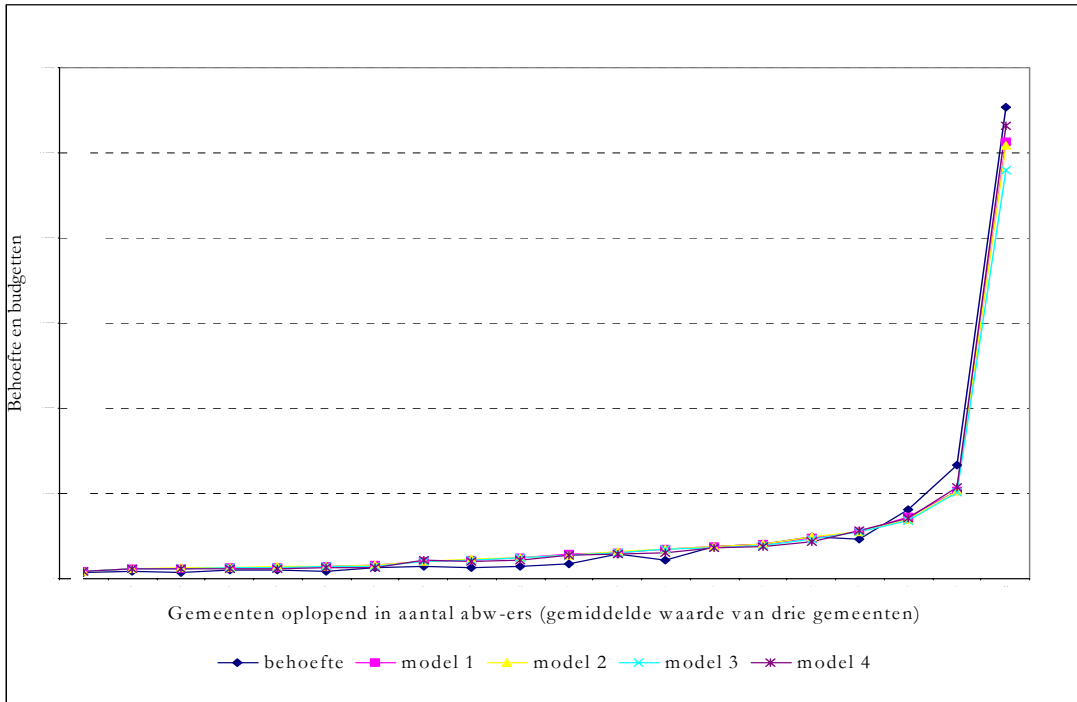
- middelen dan voor bijstandsgerechtigden met een korte bijstandsduur. Voor de langste duurcategorie ontvangt de gemeente weer minder middelen.
- Model 3 is vrijwel identiek aan het tweede model. Het verschil is dat in model 3 de gewichten zo zijn gekozen dat de gewichten zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten die gemeenten maken voor de verschillende groepen bijstandsgerechtigden.¹¹
 - In model 4 ontvangen gemeenten middelen voor iedereen in de gemeentelijke doelgroep (de bijstandsgerechtigden, nuggers, Anw-ers, Wiw-ers en ID-ers) eenzelfde bedrag.

In Figuren 2.3 en 2.4 zijn de door de vier modellen voorspelde budgetten vergeleken met de behoefte in een gemeente. De gemeenten in de figuren zijn geordend op basis van het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente. Omdat geen gegevens op gemeenteniveau mogen worden weergegeven, is in deze figuren de gemiddelde waarde weergegeven van de betreffende gemeente en de gemeente links en rechts van haar (dus de gemeente met net iets minder bijstandsgerechtigden en de gemeente met net iets meer bijstandsgerechtigden).¹² Het gevolg is dat de variëteit in de behoefte in de werkelijkheid groter is dan de variëteit zoals deze nu wordt weergegeven. In Figuur 2.3 is deze relatie weergegeven voor de 62 gemeenten voor wie de behoefte kon worden berekend (dus 21 punten in de grafiek). Het beeld in Figuur 2.3 wordt vertekend door de grootste gemeenten. In Figuur 2.4 zijn daarom de grootste gemeenten weggelaten en is de 'staart' van Grafiek 2.3 uitvergroot.

¹¹ Gemeenten hebben geven gemiddeld ca. 400 Euro uit aan reïntegratie voor mensen met een bijstandsduur korter dan 1 jaar, ca. 550 Euro aan mensen met een bijstandsduur tussen de 1 en 2 jaar, circa 450 Euro aan mensen met een bijstandsduur tussen de 2 en 4 jaar en circa 350 Euro aan mensen met een bijstandsduur van 4 jaar of langer. In het derde model zijn de gewichten zodanig gekozen (4 voor abw-ers met abw-duur tot 1 jaar, 7 voor abw-ers met abw-duur tussen 1 en 2 jaar, 5 voor abw-ers met abw-duur tussen 2 en 5 jaar en 4 voor abw-ers met abw-duur 5 jaar of langer) dat de gewichten aansluiten bij de kosten die de gemeente maakt voor de verschillende groepen bijstandsgerechtigden.

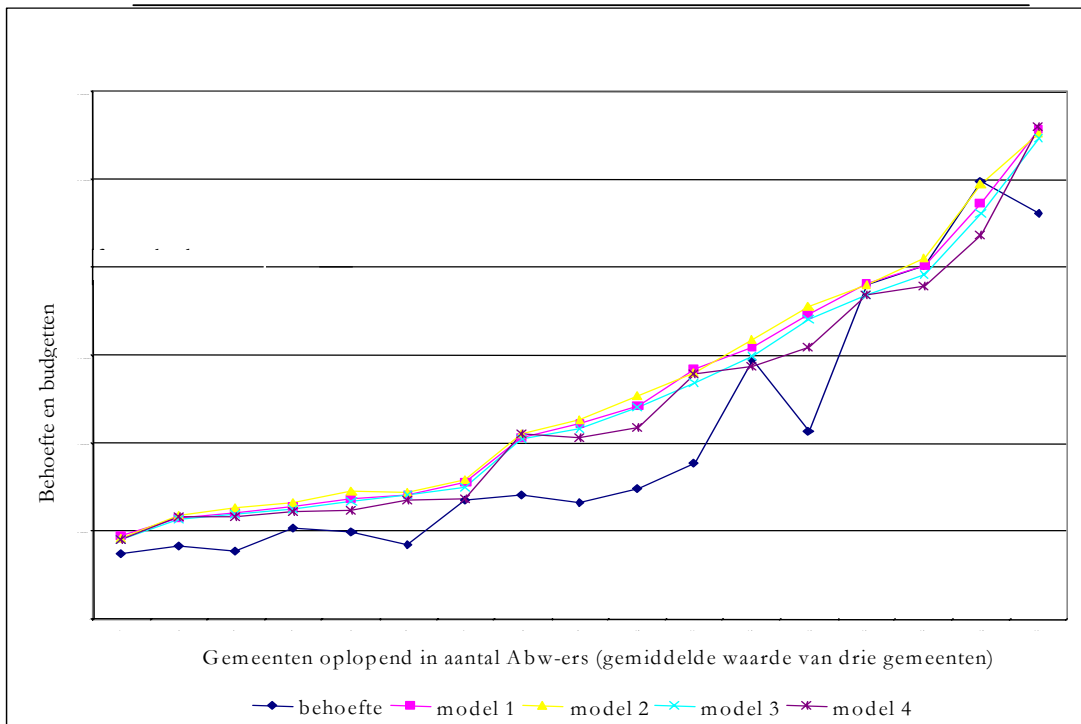
¹² In verband met de privacy van gemeenten mogen geen gegevens op gemeenteniveau worden weergegeven.

Figuur 2.3 Relatie tussen budget en behoefte voor de 62 MOSA-gemeenten



Bron: Bewerkingen SEO op MOSA, Abw-statistiek, ID-monitor en Wiw-monitor.

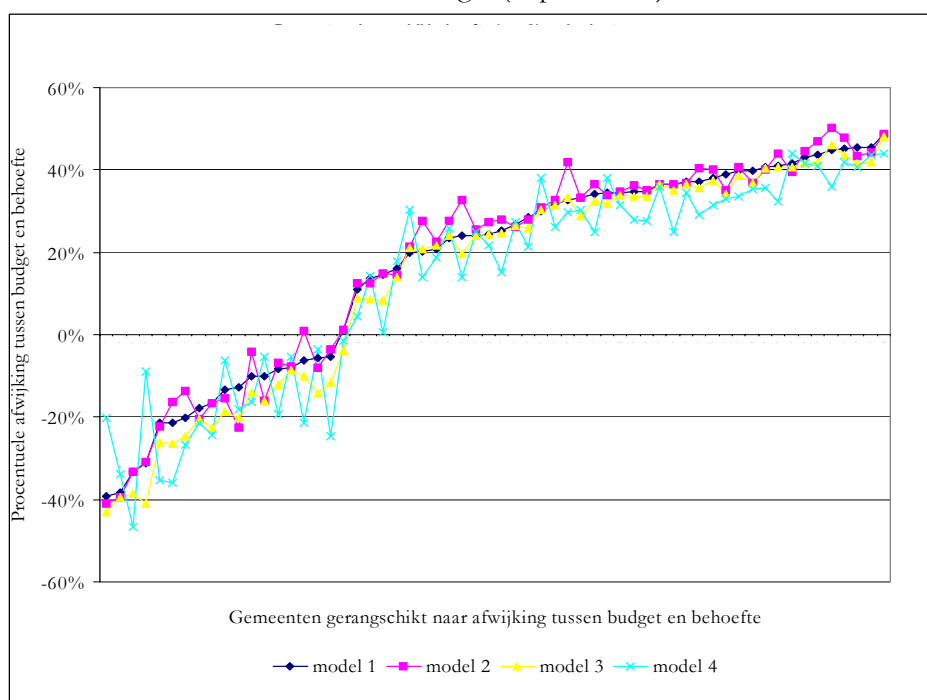
Figuur 2.4 Relatie tussen budget en behoefte voor de 54 kleinste MOSA-gemeenten



Bron: Bewerkingen SEO op MOSA, Abw-statistiek, ID-monitor en Wiw-monitor.

Het beeld uit beide grafieken is dat de modellen redelijk aansluiten bij de behoefte van een gemeente. De verschillen tussen de modellen onderling zijn niet groot. Het vierde model – het model waarin gemeenten voor iedereen uit de gemeentelijke doelgroep een bedrag ontvangen – sluit het beste aan bij de behoefte. Desalniettemin treden er op gemeenteniveau nog behoorlijke verschillen op. In Figuur 2.5 is het percentage weergegeven dat gemeenten te weinig of te veel krijgen om in hun behoefte te voorzien. De gemeenten zijn gesorteerd op grond van het relatieve verschil tussen de behoefte en het budget. Uit Figuur 2.5 kan worden geconcludeerd dat de vier verschillende modellen (en dan met name model 4) voor de gemeenten tot verschillende uitkomsten kunnen leiden. De gemeente die het meest links staat krijgt bijvoorbeeld met model 1, model 2 en model 3 40% te weinig middelen om de behoefte te vervullen. Met het vierde model heeft deze gemeente een tekort van 20%.

Figuur 2.5 Verschil tussen behoefte en budget (in procenten)



Bron: Bewerkingen SEO op MOSA, Abw-statistiek, ID-monitor en Wiw-monitor.

De prestaties van de vier verschillende modellen zijn samengevat in Tabel 2.6. Deze tabel bevestigt het beeld dat al uit de figuren volgde:

- de prestaties van de vier modellen verschillen weinig van elkaar;
- desalniettemin kan het budget voor individuele gemeenten afwijken van de behoefte.

Tabel 2.6 Vier verschillende verdeelmodellen vergeleken

| | Procentueel verschil tussen behoefte en met de modellen voorspelde budgetten | | | |
|---------|--|-------------------|--------------|---------------|
| | Gemiddelde | Standaarddeviatie | Grootste min | Grootste plus |
| Model 1 | 28% | 13% | -39% | 49% |
| Model 2 | 29% | 13% | -41% | 50% |
| Model 3 | 28% | 11% | -43% | 48% |
| Model 4 | 26% | 12% | -47% | 44% |

Bron: Bewerkingen SEO op MOSA, Abw-statistiek, ID-monitor en Wiv-monitor.

De gesprekspartners geven aan dat zij het belangrijk vinden dat een model rekening houdt met verschillen in de gemeentelijke doelgroep. Uitkeringsduur wordt door de gesprekspartners als een goede indicator van het verdeelmodel gezien maar niet de enige. De mate van beheersing van de Nederlandse taal, psychosociale problematiek en voortijdig schoolverlaten zijn andere kenmerken van de gemeentelijke doelgroep die effect hebben op de kosten van reïntegratie. Toevoeging van vergelijkbare indicatoren leidt overigens tot vermindering van de inzichtelijkheid en transparantie van het model. Twee criteria waaraan alle gesprekspartners veel belang hechten (zie Hoofdstuk 4). Bovendien zijn van dergelijke indicatoren geen betrouwbare registraties beschikbaar.

Voor wat betreft de gewichten die worden toegekend aan de uitkeringsduur geldt dat de gesprekspartners op voorhand moeilijk kunnen inschatten wat de gevolgen zijn voor het werkdeel dat de gemeente ontvangt. In zijn algemeenheid is men van mening dat het eigen werkdeel gelijk moet blijven of moet stijgen. Bedenkingen zijn er bij het toekennen van het laagste gewicht (1.7) aan de groep bijstandsgerechtigden met een uitkeringsduur van korter dan 1 jaar. Kosten van reïntegratie voor deze groep zijn niet een derde van de kosten van reïntegratie van een bijstandsgerechtigde die tussen de twee en vier jaar een uitkering heeft gekregen. Daarnaast krijgt een Abw-er met een duur korter dan een jaar bijna net zo vaak een instrument als een Abw-er met een duur tussen de 2 en 4 jaar. Het toekennen van de laagste wegingsfactor aan de groep met een bijstandsuitkering van 4 jaar onderschrijven de gesprekspartners. Het is namelijk reëel om te veronderstellen dat slechts een gering aantal van deze groep in een traject geplaatst wordt.

Conclusie

De gemeentelijke doelgroep bestaat uit bijstandsgerechtigden, mensen op een gesubsidieerde baan en Anw-ers en nuggers. Hoewel er een groot potentieel aan Anw-ers en nuggers is, valt slechts een zeer klein deel van deze mensen onder de gemeentelijke doelgroep. De inspanningen van gemeenten richten zich vooral op bijstandsgerechtigden en mensen met een gesubsidieerde baan.

De inzet van reïntegratie-instrumenten voor de gemeentelijke doelgroep verschilt sterk tussen gemeenten. Deze verschillen hangen in zeer beperkte mate samen met kenmerken van de gemeentelijke doelgroep of met kenmerken van de gemeente zelf. De verschillen worden vooral veroorzaakt door verschillen in gemeentelijk beleid.

Het is niet eenvoudig om de behoefte aan reïntegratiebudget voor een gemeente te bepalen. De behoefte aan reïntegratiemiddelen voor een gemeente is benaderd aan de hand van de kenmerken die bepalend zijn voor de kans dat iemand een instrument krijgt aangeboden. Daarbij gaat het om persoonskenmerken (leeftijd, etniciteit, etc.), maar ook om lokale kenmerken (de regionale arbeidsmarkt en de omvang van de gemeente om te corrigeren voor grootstedelijke problematiek). Bij de behoeftebepaling wordt rekening gehouden met alle groepen uit de gemeentelijke doelgroep (Abw-ers, Anw-ers, nuggers, ID-ers en Wiw-ers). Daarbij wordt voor ID-ers en Wiw-ers de kans geschat dat ze een instrument zouden krijgen alsof ze Abw-er waren. Bij de interpretatie van de uitkomsten moet rekening worden gehouden met het feit dat de behoefte niet precies bekend is, maar is benaderd.

Wij hebben vier verschillende verdeelmodellen met elkaar vergeleken. Daaruit bleek dat:

- de prestaties van de vier modellen weinig van elkaar verschillen;
- er een sterke samenhang is tussen de door de modellen voorspelde budgetten en de behoefte;
- desalniettemin het budget voor individuele gemeenten sterk kan afwijken van de behoefte.

2.2 Een stabiel model

Kleine gemeenten kampen met behoorlijke schommelingen in het aantal bijstandsgerechtigden. In onze gemeente sluit bijvoorbeeld binnenkort een fabriek. Daardoor hebben wij op termijn wellicht een piek in het aantal bijstandsaanvragen. Verdeling op basis van een meerjaarsgemiddelde zou deze schommelingen kunnen verkleinen'

De stabiliteit van het model hangt af van twee factoren:

- de stabiliteit van het model door de tijd;
- de stabiliteit van het model bij gemeentelijke herindelingen.

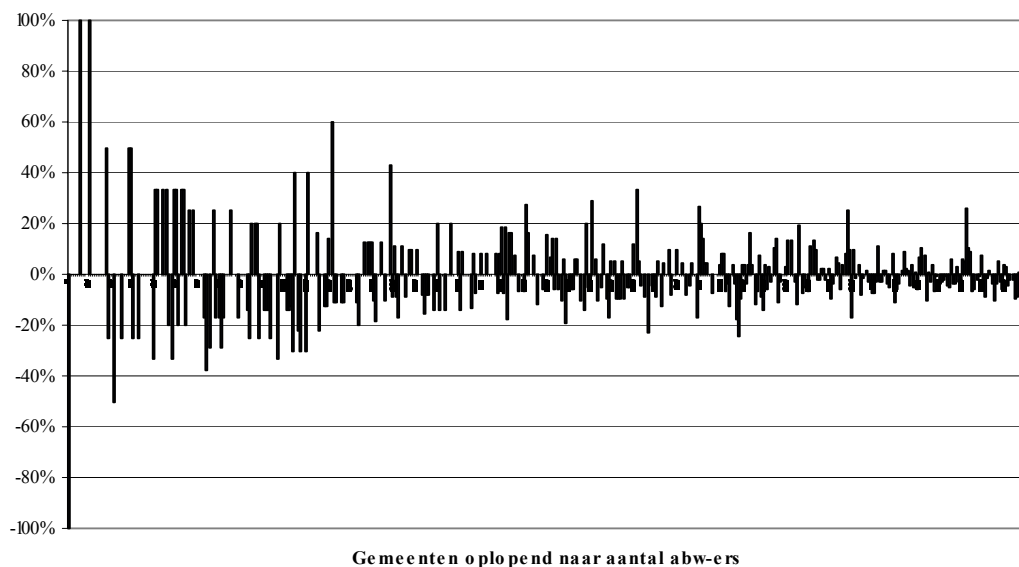
Stabiliteit van het model door de tijd

Zoals blijkt uit het citaat hechten gemeenten aan een stabiel model. Sterke schommelingen in het reïntegratiebudget maken het lastig om bijvoorbeeld lang lopende afspraken te maken met een reïntegratiebureau. Een tweede reden waarom het belangrijk is dat het model stabiel

is, is dat de toekenning van de budgetten gepaard gaat met een vertraging. De budgettoekenning voor het jaar t vindt plaats op basis van de gegevens over jaar $t - 2$. Dit is geen probleem als de relatieve behoefte aan reïntegratiebudget in jaar $t - 2$ voor een gemeente vergelijkbaar is met de relatieve behoefte aan reïntegratiebudget in jaar t . Het verdeelmodel houdt overigens al rekening met schommelingen in de gemeentelijke bijstandspopulatie, doordat een gemiddelde wordt genomen over de twaalf maanden in een jaar.

In Figuur 2.6 is voor alle Nederlandse gemeenten de verandering in het aantal bijstandsgerechtigden tussen het einde van 2000 en het einde van 2002 weergegeven. De variatie neemt af naarmate de gemeenten groter worden. Met name de kleine gemeenten kunnen last hebben van schommelingen in de bijstandspopulatie. Voor de kleinste gemeenten is de variatie in de figuur overigens vertekend. De cijfers zijn afgerond op tientallen. Een gemeente met 14 bijstandsgerechtigden in 2000 (afgerond 10) en 16 bijstandsgerechtigden in 2002 (afgerond 20) kent in de figuur een toename van het aantal bijstandsgerechtigden met 100%.

Figuur 2.6 Procentuele verandering aantal Abw-ers tussen ultimo 2002 en ultimo 2000



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline.

Stabiliteit van het model bij gemeentelijke herindelingen

Gemeentelijke herindelingen moeten niet tot irreële veranderingen in het budget leiden. Bij toekenning van de budgetten op basis van kenmerken van de mensen die in deze gemeente wonen (zoals de uitkeringsduur of het totale aantal mensen in de gemeente dat onder de

gemeentelijke doelgroep valt) leidt dit niet tot problemen. De mensen voor wie de reïntegratiemiddelen ingezet moeten worden veranderen immers eveneens van gemeente.

Conclusie

De budgettoekenning voor het jaar t vindt plaats op basis van de gegevens over jaar $t - 2$. Dit is geen probleem als de relatieve behoefte aan reïntegratiebudget in jaar $t - 2$ voor een gemeente vergelijkbaar is met de relatieve behoefte aan reïntegratiebudget in jaar t . Uit figuur 2.6 blijkt dat de toe- of afname van het aantal bijstandsgerechtigden (en daarmee de verandering in de behoefte van de gemeente aan reïntegratiebudget) voor kleine gemeenten sterker is dan voor grote gemeenten. Gemeentelijke herindelingen leiden naar verwachting niet tot irreële veranderingen in het budget dat gemeenten ontvangen.

3 De effecten van het model

3.1 Een model zonder negatieve effecten

Wij richten onze reïntegratie-inspanningen vooral op de bijstandsgerechtigden. Voor deze groep lopen wij als gemeente een financieel risico en dat risico willen we graag zo klein mogelijk hebben. We besteden daarom liever niet te veel middelen aan de reïntegratie van nuggers en Anw-ers.

In de memorie van toelichting van de Wet Werk en Bijstand staan de drie uitgangspunten van deze wet genoemd.

- In de eerste plaats dient de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal te staan om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Pas als mensen niet in staat blijken te zijn om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien hebben zij een aanspraak op de overheid om hen daarbij te ondersteunen.
- In de tweede plaats dient de gemeente zo goed mogelijk toegerust te zijn om de burger te helpen op weg naar werk en indien nodig hem daarbij een inkomenswaarborg te bieden.
- In de derde plaats dient de regelgeving zo te zijn ingericht dat de gemeenten een zo groot mogelijke beleidsvrijheid en beleidsverantwoordelijkheid hebben om het doel van de wet te realiseren.¹³

Gemeenten ontvangen middelen van het Rijk om aan deze uitgangspunten te kunnen voldoen. Maar worden de middelen wel op een zodanige wijze verstrekt dat aan deze uitgangspunten kan worden voldaan? Krijgen alle burgers wel dezelfde kansen, of zijn er groepen die buiten de boot dreigen te vallen?

Om dergelijke vragen te beantwoorden hebben wij voor een aantal mensen uit de gemeentelijke doelgroep doorgerekend welke prikkels de gemeente heeft om hen te reïntegreren. We hebben daarbij alleen rekening gehouden met de directe financiële gevolgen voor een gemeente: de kosten van het reïntegratietraject en het mislopen van budget uit het werkdeel bij geslaagde reïntegratie (voor het jaar $t+2$ en eventuele volgende jaren) aan de

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 3

Schema 3.1 Vijf mensen in de gemeentelijke doelgroep

Case 1: A., een herintredende moeder van twee schoolgaande kinderen en een goed verdienende man, heeft zich ingeschreven bij het CWI. Ze wil, nu haar kinderen weer naar school gaan, graag weer aan het werk. A. heeft een VMBO-opleiding gedaan voordat haar kinderen werden geboren en heeft ondertussen tien jaar niet meer gewerkt. Zelf heeft A. wel geprobeerd om aan het werk te komen, maar het wil nog niet echt lukken. Ze hoopt dat de gemeente haar kan helpen bij het vinden van een baan.

De gemeente wil voor A. een arbeidsbemiddelingstraject inzetten. De kosten van dit traject zijn 3000 Euro. De verwachting van de gemeente is dat de kans dat A. met dit traject aan het werk komt ongeveer 50% is.

Case 2: B. is twee jaar geleden gestopt met zijn opleiding en is 20 jaar. Hij is werkloos. De kans is groot dat hij volgend jaar, als hij recht krijgt op een bijstandsuitkering nog steeds geen inkomsten heeft

De gemeente wil niet wachten totdat B. daadwerkelijk in de bijstand is gekomen en wil voor B. graag een arbeidsbemiddelingstraject inzetten. De kosten van dit traject zijn 3000 Euro. De verwachting van de gemeente is dat de kans dat B. met dit traject aan het werk komt ongeveer 25% is.

Case 3: C. is drie jaar geleden vanuit Afghanistan naar Nederland gevlucht en heeft een verblijfsvergunning gekregen. C. heeft nog niet gewerkt in Nederland en heeft ook geen inkomsten. Hij vraagt een bijstandsuitkering aan. De gemeente wil C. graag aan een baan helpen. C. is 30 jaar en heeft in Afghanistan een goede opleiding gehad.

De gemeente wil C. eerst een cursus aanbieden om zijn taalvaardigheid te vergroten. De kosten van deze cursus zijn 1500 Euro. Vervolgens wordt een bemiddelingstraject gestart van 3000 Euro. Het doel is dat C. na een jaar een baan heeft. De kans dat dit lukt is 25%.

Case 4: de heer D. zit al vijftien jaar lang in de bijstand. Hij kampt met schulden en heeft moeite met een dagelijks ritme. De heer D. is vijftig jaar en is niet gemotiveerd om mee te werken aan reïntegratie.

De gemeente wil de heer D. een sociaal activeringstraject aanbieden. De kans dat het sociaal activeringstraject tot werk zal leiden is bijzonder klein (5%), maar de gemeente hoopt dat de heer D. dankzij het sociale activeringstraject zijn leven wat meer op orde krijgt. Het sociale activeringstraject kost 1000 Euro

Case 5: E., een 25-jarige alleenstaande moeder, nu 3 jaar in de bijstand, moet weer gaan werken. E. heeft haar Mbo-opleiding niet afgerond, omdat ze een kind kreeg. E. weet niet precies wat voor soort werk zij zou willen doen.

De gemeente wil E. een beroepskeuzeadvies aanbieden. Haar kind moet de dagen dat E. een traject volgt worden opgevangen. De kosten van het traject voor E. zijn 3000 Euro. De gemeente schat de kans dat E. aan het werk komt in op 30%.

Bron: De gebruikte gegevens (prijzen en netto-effectiviteiten) zijn gebaseerd op de interviews en op Heyma, Zwinkels en van Seters (2003). Daarbij is verondersteld dat de netto-effectiviteit van de inzet van reïntegratiemiddelen voor bijstandsgerechtigden vergelijkbaar is met de netto-effectiviteit van de inzet van reïntegratiemiddelen voor (langdurig) werklozen.

kostenkant en de besparingen op het inkomensdeel aan de batenkant.¹⁴ In werkelijkheid zullen gemeenten ook rekening houden met andere maatschappelijke kosten- en batenposten, zoals bijvoorbeeld de versterking van de sociale cohesie.¹⁵ Benadrukt moet worden dat de voorbeelden vooral ter illustratie dienen van de werking van de verschillende verdeelmodellen. In schema 3.1 staan de onderzochte cases samengevat.

Gemeenten ontvangen met het werkdeel onvoldoende middelen om alle bijstandsgerechtigden het gewenste traject aan te bieden. Gemeenten moeten daarom keuzen maken: in welke mensen wordt geïnvesteerd en welke mensen moeten op eigen kracht een baan vinden?

De verdeelsystematiek kan effecten hebben op deze keuze. In Tabel 3.1 is aangegeven hoeveel baten de gemeente behaalt per geïnvesteerde Euro in reïntegratie van deze vijf mensen onder de voorgestelde verdeelsystematiek. We hebben deze exercitie ook uitgevoerd voor de andere verdeelsystematieken, zie bijlage bij Hoofdstuk 3 voor de resultaten hiervan.

Uit deze tabel kan een aantal conclusies worden getrokken:

- De positieve prikkel om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen uit het inkomensdeel is aanmerkelijk sterker dan de negatieve prikkel uit het werkdeel.
- De prikkel uit het inkomensdeel wordt wel verkleind door de verdeelsystematiek voor het werkdeel.
- Voor de gemeenten is het het minst lucratief om te investeren in nuggers met een kleine kans op instroom in de bijstand en Anw-ers. Voor deze groep worden geen besparingen behaald en reïntegratie gaat wel gepaard met kosten. Als de nuggers en Anw-ers expliciet worden opgenomen in het verdeelmodel – waardoor de gemeente per nugger of Anw-er een bepaald bedrag krijgt – is het voor de gemeente nog minder lucratief om de nugger of Anw-er te reïntegreren. Reïntegratie van de nugger of Anw-er impliceert immers dat er minder nuggers en Anw-ers zijn: in de toekomst is het budget voor het werkdeel daarmee lager.

¹⁴ Het gederfde budget voor het werkdeel en de uitgaven aan reïntegratietrajecten zijn voor een gemeente slechts een gedeeltelijke kostenpost. De middelen uit het werkdeel moeten immers geormerkt worden uitgegeven. In de voorbeelden is verondersteld dat voor de gemeente de middelen uit het werkdeel niet toereikend zijn om iedereen te reïntegreren. De gemeente moet vervolgens bepalen wie een reïntegratietraject krijgt. Bij deze beslissing houdt de gemeente ook rekening met een eventuele korting op het werkdeel in de toekomst. Een korting op het werkdeel betekent immers dat een gemeente in de toekomst minder budget heeft om haar bijstandsgerechtigden, nuggers en Anw-ers te reïntegreren en om te investeren in gesubsidieerde arbeid.

¹⁵ Zie ook Groot, Kok en Koopmans (2003).

Tabel 3.1 Rendement op reïntegratie onder het voorgestelde verdeelmodel

| | Case 1: nugger zonder be- sparing I-deel | Case 2: nugger met besparing I-deel | Case 3: nieuwkomer in de bijstand | Case 4: langdu- rig bijstands- gerechtigde | Case 5: alleenstaande moeder |
|---|--|---|---|--|------------------------------------|
| Veronderstelde netto- effectiviteit | 50% | 25% | 25% | 5% | 30% |
| Besparingen inkomensdeel | 0 | 8.800 | 11.000 | 2.200 | 13.200 |
| Kosten reïntegratietraject | -3.000 | -3.000 | -4.500 | -1.000 | -3.000 |
| Verminderd budget werkdeel | -0 | -1.000 | -2.600 | -200 | -1.300 |
| Saldo van kosten en baten | -3.000 | 4.800 | 3.900 | 1.000 | 8.900 |
| Rendement per geïn- vesteerde Euro (model 2) | -1,0 | 1,6 | 0,9 | 1,0 | 3,0 |
| Prestaties andere modellen | | | | | |
| Rendement model 1 | -1,0 | 1,7 | 1,0 | 1,0 | 2,7 |
| Rendement model 3 | -1,0 | 1,5 | 0,9 | 0,9 | 2,7 |
| Rendement model 4 | -1,7 | 1,6 | 1,2 | 1,0 | 3,0 |

Zie bijlage bij hoofdstuk 3 voor een gedetailleerde toelichting.

De interviews bevestigen het beeld dat uit de micro-simulaties wordt gekregen. Doordat gemeenten geen financiële prikkels hebben om Anw-ers en nuggers met een kleine kans op instroom in de bijstand te reïntegreren, wordt er relatief weinig aandacht besteed aan deze groep. Dit is overigens geen effect van het verdeelmodel voor het werkdeel, maar een effect van het verdeelmodel voor het inkomensdeel.

De introductie van het werkdeel en de budgetteringssystematiek van het inkomensdeel hebben gevolgen voor de rol van structurele gesubsidieerde arbeid. De plaats van gesubsidieerde arbeid gaat volgens alle gesprekspartners afnemen. Specifieke invulling van het nieuwe beleid is in veel gemeenten nog in ontwikkeling. De tendens is uitstroom van Wiw-ers en ID-ers bevorderen waarna een pool overblijft met personen voor wie uitstroom naar niet-gesubsidieerd werk voorlopig niet mogelijk blijkt. Hiernaast wordt gedacht aan het werken met gesubsidieerde werkervaringsplaatsen gebonden aan een maximale duur als onderdeel van een reïntegratietraject dat gericht is op uitstroom. Bovendien worden niet volledig kostendekkende loonkosten subsidies ingezet, waardoor ook de werkgever een deel van de loonkosten op zich neemt.

Conclusie

Het voorgestelde verdeelmodel leidt, in combinatie met de budgettering van de bijstand, tot een aantal neveneffecten. Ten eerste wordt de prikkel die voortkomt uit het inkomensdeel om zo veel mogelijk bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk verkleind door de verdeelsystematiek van het werkdeel. De positieve prikkel uit het inkomensdeel is echter sterker dan de negatieve prikkel die uitgaat van de verdeelsystematiek voor het werkdeel. Een tweede effect is dat het voor gemeenten het minst lucratief is om te investeren in nuggers met een kleine kans op instroom in de bijstand en Anw-ers. Gemeenten geven zelf aan dat zij bij voorkeur de reïntegratiemiddelen gebruiken om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen en om loonkostensubsidies te verstrekken. Expliciet opnemen van Anw-ers en nuggers in het verdeelmodel (zoals in model 4) versterkt dit effect. Een derde effect van de verdeelsystematiek is dat de meeste gemeenten de investeringen in structurele gesubsidieerde arbeid gaan afbouwen.

3.2 Een model met gelijke effecten voor de gemeenten

Zoals al in Hoofdstuk 2 is aangegeven hangen de kosten van een reïntegratietraject niet alleen samen met kenmerken van de gemeentelijke bijstandspopulatie, maar waarschijnlijk ook met kenmerken van vraag en aanbod op de markt voor reïntegratiediensten en van de gemeentelijke arbeidsmarkt. Hoeveel verschillende reïntegratiebureaus zijn actief in de regio? Hoe goed zijn de onderhandelingsvaardigheden van de gemeente? Hoe groot is de onderhandelingsmacht van de gemeente?.

Gemeenten verschillen op dergelijke punten. De kansen van de gemeenten om bijstandsgerechtigden succesvol te reïntegreren zijn daarmee niet voor alle gemeenten even groot. Er zijn regio's waar veel reïntegratiebureaus actief zijn en regio's waar veel minder reïntegratiebureaus actief zijn. Er zijn gemeenten met veel onderhandelingsmacht en gemeenten met weinig onderhandelingsmacht. En er zijn economisch sterke en economisch zwakke regio's. Hoe is de gemeentelijke arbeidsmarktsituatie? We hebben, op het gemeentelijke werkloosheidspercentage na, overigens niet onderzocht of en in hoeverre dergelijke factoren daadwerkelijk van invloed zijn op de netto-kostprijs van reïntegratie.

Door deze verschillen zullen sommige gemeenten waarschijnlijk sterker worden geprikkeld dan andere. Het is echter niet mogelijk om met alle verschillen tussen gemeenten rekening te houden in een verdeelmodel. Bovendien leidt toename van het aantal parameters in het verdeelmodel tot een afname van de transparantie.

4 De bestuurlijke acceptatie

4.1 De kenmerken moeten goed worden geregistreerd

De uitschrijving van een cliënt duurt in onze gemeente een maand. Wordt men binnen deze termijn weer werkloos dan krijgt met geen nieuwe inschrijvingsduur. Voor cliënten van wie wij verwachten dat ze weer snel werkloos zijn wordt wel de uitkering gestopt, maar wordt drie maanden gewacht met het uitschrijven.'

Een goed werkend verdeelmodel moet worden geaccepteerd door degenen voor wie het verdeelmodel de middelen verdeelt. Het helpt als de verdeelmaatstaven goed waarneembaar zijn: de maatstaven moeten bijvoorbeeld voor alle gemeenten op hetzelfde tijdstip en op dezelfde manier worden gemeten.

Registratie van de verdeelmaatstaf op hetzelfde moment is geen enkel probleem met het voorgestelde verdeelmodel. De gemeenten moeten immers maandelijks cijfers aanleveren aan het Centraal Bureau voor de Statistiek met het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente. De registratie van de uitkeringsduur vindt echter niet altijd op dezelfde wijze plaats. In sommige gemeenten krijgen cliënten die na een korte onderbreking opnieuw ingeschreven worden bovendien geen nieuwe inschrijvingsdatum. In andere gemeenten gebeurt dit wel.¹⁶ In sommige gemeenten vindt uitschrijving plaats als een cliënt de werkbriefjes te laat inlevert, waarna soms een nieuwe inschrijving plaatsvindt. In andere gemeenten gebeurt dit niet. Het baseren van de uitkeringsduur op de data die gemeenten aanleveren kan daardoor tot ongelijkheid tussen gemeenten leiden. Door de uitkeringsduur te baseren op het aantal maanden dat iemand voorkomt in de statistieken, in plaats van op de door de gemeenten geregistreerde instroomdatum, kunnen dergelijke problemen worden verminderd.

Een tweede aandachtspunt bij de registratie is hoe om te gaan met verhuizingen. Als een bijstandsgerechtigde naar een andere gemeente verhuist, krijgt deze persoon doorgaans een nieuwe inschrijvingsdatum. Terwijl de behoefte van de persoon niet is veranderd.

¹⁶ Om zicht te krijgen op het aantal draaideurcliënten hebben wij in ons databestand onderzocht hoeveel bijstandsgerechtigden in juli 2002 en/of augustus 2002 een uitkering kregen, vervolgens tussen september 2002 en april 2003 minimaal een maand geen uitkering hadden en ten slotte in mei 2003 en/of juni 2003 weer wel een uitkering hadden. 2,2% van de mensen die tussen juli 2002 en juni 2003 (een periode) een uitkering hebben (gehad) voldeden aan deze definitie.

Een derde aandachtspunt is de registratie van de nuggers. Een eenduidige registratie van nuggers is nodig als wordt gekozen voor een verdeelmodel waarin gemeenten ook voor de nuggers middelen ontvangen. In de bestanden van het Centrum voor Werk en Inkomen zijn de nuggers nog niet goed te herkennen. De vraag in het CWI-bestand waarmee kan worden onderzocht tot welke doelgroep iemand behoort is voor de helft van de mensen niet ingevuld.

4.2 Manipulatie van de kenmerken is niet mogelijk

'Gemeenten kunnen het aantal bijstandsgerechtigden beïnvloeden. Dat is overigens ook de bedoeling. Met actief reïntegratiebeleid kan een gemeente het aantal bijstandsgerechtigden terugdringen.'

Manipulatie van de kenmerken van het verdeelmodel is niet altijd gewenst. Kijk bijvoorbeeld naar de beloningsstructuur voor de politie. Politieagenten krijgen hun geld onder andere op basis van het aantal boetes dat zij uitschrijven. Dit kenmerk is eenvoudig te beïnvloeden door de politieagenten. In plaats van opsporing van criminelen – wat veel tijd kost – besteden de agenten hun tijd aan het bekeuren van fietsers zonder licht, automobilisten die te hard rijden en brommerrijders zonder helm.¹⁷ De mogelijkheid om de verdeelkenmerken te manipuleren leidt in deze situatie tot een ongewenste uitkomst.

Gemeenten kunnen het aantal bijstandsgerechtigden beïnvloeden. Omdat de positieve prikkel die uitgaat vanuit het inkomensdeel sterker is dan de negatieve stimulans uit het werkdeel hebben gemeenten een prikkel om zo veel mogelijk bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk. En dit is precies hetgeen met de WWB wordt beoogd. Mogelijkheden voor manipulatie leiden in dit model juist tot gewenste uitkomsten.

Het vierde verdeelmodel biedt wel mogelijkheden voor ongewenste manipulatie. Als gemeenten middelen krijgen per nigger of Anw-er, dan zullen gemeenten hun best doen om zo veel mogelijk nuggers en Anw-ers zich te laten aanmelden bij het CWI, ongeacht of deze nuggers en Anw-ers wel gereïntegreerd willen worden en ongeacht of gemeenten deze mensen wel willen reïntegreren. Deze manipulatie kan worden voorkomen als gemeenten alleen middelen krijgen voor de nuggers en Anw-ers die daadwerkelijk een traject hebben gekregen. Het verdeelmodel bestaat dan uit twee budgetten: een budget voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden en mensen met een gesubsidieerde baan en een (declaratie)budget voor nuggers en Anw-ers.

¹⁷ Vollaard (2003)

4.3 Een model met lage administratieve lasten

‘Uitkeringsduur wordt door ons geregistreerd in het systeem. Bovendien leveren wij deze gegevens aan het CBS. Het model leidt daarom niet tot hoge administratieve lasten’

Een model dat gepaard gaat met hoge administratieve lasten verlaagt het draagvlak onder de gemeenten voor dit model. Doorgaans is er een uitruil tussen een transparant model en een model dat gepaard gaat met lage administratieve lasten enerzijds en een model met een goede verdelende werking anderzijds. Des te meer verdeelkenmerken worden opgenomen, des te meer mogelijkheden er zijn om aan te sluiten bij de behoefte van een gemeente. Het zoeken is naar de juiste balans.

Het voorgestelde model leidt naar de mening van de gesprekspartners niet tot hoge administratieve lasten omdat de uitkeringsduur door alle gemeenten geregistreerd wordt en eenvoudig aangeleverd kan worden.

4.4 Een inzichtelijk en transparant model

‘Ik vind het heel belangrijk dat het model rekening houdt met verschillen tussen gemeenten. Gemeenten verschillen van elkaar in bijvoorbeeld hun gemeentelijke bijstandspopulatie en de inzet van gesubsidieerde arbeid.’

Aan de criteria inzichtelijkheid en transparantie van het model wordt veel waarde gehecht door de gesprekspartners. Alle gesprekspartners zijn van mening dat het voorgestelde verdeelmodel inzichtelijk en transparant is. Gemeenten willen bovendien graag een herkenbaar model: de tekens in het verdeelmodel moeten logisch zijn. Gemeenten vinden het belangrijk dat het verdeelmodel rekening houdt met verschillen tussen gemeenten en voorziet in de gemeentelijke behoefte. Modellen 2, 3 en 4 – waarin rekening wordt gehouden met verschillen in gemeentelijke doelgroep – worden op dit punt door gemeenten hoger gewaardeerd dan model 1.

Uit de gesprekken blijkt dat het belangrijk wordt gevonden dat de indicatoren van het model voor lange tijd vastgelegd worden. Eenmaal door de gemeenten ingezet beleid kan namelijk niet op korte termijn worden stopgezet of omgebogen, denk aan de inzet van ID- en Wiwbanen. Gemeenten zijn destijds verplichtingen aangegaan en kunnen deze niet van de ene op de andere dag stopzetten.

Gemeenten willen graag ruim van te voren weten hoeveel middelen zij precies ontvangen. In de winter en het voorjaar van jaar t wordt de begroting voor het jaar $t+1$ opgesteld. Het opstellen van de gemeentelijke begroting wordt bemoeilijkt als de precieze bedragen waarover een gemeente kan beschikken nog niet bekend zijn. Het tijdig bekend maken van de hoogte van het budget gaat overigens ten koste van de actualiteit van het model: des te vroeger de precieze budgetten definitief worden vastgesteld, des te ouder de statistieken zijn waarop het budget moet worden gebaseerd.

5 Conclusies

Doel van het onderzoek

Gemeenten ontvangen middelen van het Rijk om bijstandsgerechtigden, personen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw-ers), de zogenaamde niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en personen met een gesubsidieerde baan te begeleiden naar (reguliere) arbeid. Deze middelen worden via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld. Het in de Memorie van Toelichting WWB voorgestelde verdeelmodel voor het budget van het werkdeel is gebaseerd op de aanname dat de reïntegratiekosten die een gemeente maakt gerelateerd zijn aan de uitkeringsduur. In overleg met de VNG, gemeenten en overige departementen is toegezegd de mate waarin de uitkeringsduur een goede maat vormt voor de kosten van de reïntegratietrajecten te laten onderzoeken. Daarnaast is bij de behandeling van het wetsvoorstel WWB in de Tweede Kamer toegezegd dat zal worden gezien of Anw-ers en nuggers meegenomen kunnen worden bij de verdeling van het budget. In dit rapport worden deze onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksaanpak

Om te bepalen of het in de Memorie van Toelichting WWB voorgestelde model een goed model is, moeten criteria worden geconstrueerd waaraan een verdeelmodel zou moeten voldoen. Op basis van deze criteria kan dan worden bepaald op welke punten het model zwak of juist sterk scoort. Wij onderscheiden drie soorten criteria:

1. leidt het verdeelmodel tot een goede verdeling van de middelen?
2. heeft het verdeelmodel ongewenste neveneffecten?
3. wordt het verdeelmodel bestuurlijk geaccepteerd?

De verdelende werking

Wij hebben voor vier verschillende verdeelmodellen de aansluiting tussen budget en behoefte onderzocht. In het eerste model krijgen gemeenten per bijstandsgerechtigde een bepaald vast bedrag. Het tweede model – het in de Memorie van Toelichting WWB voorgestelde verdeelmodel – houdt rekening met verschillen in de opbouw van de gemeentelijke bijstandspopulatie. Gemeenten krijgen in dit model ook een bedrag per bijstandsgerechtigde. De hoogte van het bedrag verschilt per bijstandsgerechtigde en hangt samen met de uitkeringsduur. Het derde model is identiek aan model 2, maar nu zijn de gewichten zo gekozen dat de gewichten zo goed mogelijk aansluiten bij de kosten die gemeenten maken voor de verschillende groepen bijstandsgerechtigden. In model 4 krijgen de gemeenten niet alleen geld voor iedereen met een bijstandsuitkering, maar ook voor iedereen in de huidige gemeentelijke doelgroep (dus voor bijstandsgerechtigden, Anw-ers, nuggers en mensen met een gesubsidieerde arbeidsplaats). De verdelende werking van de

vier modellen verschilt weinig: bij alle verdeelmodellen is er een redelijke aansluiting tussen budget en behoefte. Desalniettemin zijn er voor sommige gemeenten behoorlijke verschillen tussen budget en behoefte. Het is overigens niet eenvoudig om de behoefte aan reïntegratiebudget voor een gemeente te bepalen. Bij de interpretatie van de uitkomsten moet rekening worden gehouden met het feit dat de behoefte niet precies bekend is, maar is benaderd.

De aansluiting tussen de behoefte en het budget is niet 100%. Gemeentelijke bijstandspopulaties verschillen op meer punten van elkaar dan op alleen uitkeringsduur. De kansen van de gemeenten om bijstandsgerechtigden succesvol te reïntegreren zijn daarom niet voor alle gemeenten even groot. Het is echter niet mogelijk om met alle verschillen tussen gemeenten rekening te houden in een verdeelmodel. Bovendien leidt toename van het aantal parameters in het verdeelmodel tot een afname van de transparantie.

Neveneffecten

Het voorgestelde verdeelmodel leidt, in combinatie met de budgettering van de bijstand, tot een aantal neveneffecten. Ten eerste wordt de prikkel die uitgaat van het inkomensdeel om zo veel mogelijk bijstandsgerechtigden te begeleiden naar werk uit het inkomensdeel verkleind door de verdeelsystematiek van het werkdeel. De positieve prikkel uit het inkomensdeel is echter veel sterker dan de negatieve stimulans die uitgaat van de verdeelsystematiek voor het werkdeel. Een tweede effect is dat het voor gemeenten het minst lucratief is om te investeren in nuggers met een kleine kans op instroom in de bijstand en Anw-ers. Gemeenten geven zelf aan dat zij bij voorkeur de reïntegratiemiddelen gebruiken om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen en om loonkostensubsidies te verstrekken. Expliciet opnemen van Anw-ers en nuggers in het verdeelmodel (zoals in model 4) versterkt dit negatieve effect. Een derde effect van de verdeelsystematiek is dat de meeste gemeenten de investeringen in gesubsidieerde arbeid gaan afbouwen.

Bestuurlijke acceptatie

Gemeenten hechten veel belang aan een transparant model, dat gepaard gaat met lage administratieve lasten. Gemeenten willen bovendien graag een herkenbaar model: de tekens in het verdeelmodel moeten logisch zijn. Gemeenten vinden het belangrijk dat het verdeelmodel rekening houdt met verschillen tussen gemeenten en voorziet in de gemeentelijke behoefte. Het voorgestelde model wordt als transparant gezien en gaat gepaard met lage administratieve lasten.

Conclusie

In Tabel 5.1 zijn de uitkomsten van de vier verschillende verdeelmodellen gewaardeerd en met elkaar vergeleken.

Tabel 5.1 De modellen vergeleken met rapportcijfers

| | Model 1, alleen Abw-ers | Model 2, alleen Abw- ers, voorgestelde gewichten voor uitkeringsduur | Model 3, alleen Abw-ers, optimale gewichten voor uitkeringsduur | Model 4, de gehele gemeentelijke doelgroep |
|-------------------------|----------------------------|---|--|--|
| Verdelende werking | 6 | 6 | 6 | 7 |
| Effecten van het model | 7 | 7 | 7 | 6 |
| Bestuurlijke acceptatie | 7 | 7,5 | 8 | 7 |

De uitkomsten van de verschillende verdeelmodellen verschillen niet veel van elkaar. Dit wordt deels veroorzaakt door de keuze van de modellen waarmee het voorgestelde model wordt vergeleken: de verschillende modellen zijn varianten van het voorgestelde model.

Referenties

Brouwer, P., C. van Galen, M. Jansen, F. Westhof en M. Wolf (2003). *Wiw-monitor. Jaarrapport 2002*. Zoetermeer: EIM.

Groot, I., L. Kok en C. Koopmans (2003). *Kosten en baten van reïntegratie*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

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

Jansen, C., H. Smit, M. Pat en N. Brusse (2003). *Rapportage ID-monitor. Jaarrapport 2002*. Rotterdam: Ecorys/NEI.

Lanjouw, D. en R. Selten (2004). *De reïntegratiepopulatie van Nederland. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek*.

Moor, A.P.G. de, P.H.J. Vrancken en H. te Pas (1995). *Normuitkeringen en het regiocriterium*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

Musgrave, R.A. en P.B. Musgrave (1984). *Public Finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 3

Verhagen, A.J.W.M. (1997). *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

Vollaard, B. (2003). *Performance contracts for police forces*. CPB-report 31 Den Haag: Centraal Planbureau.

Summary

Research goal

As of January first 2004 a new Dutch law is in effect. It is called ‘Wet Werk en Bijstand’ (WWB). It governs work and income support in Holland. According to this law local authorities (or ‘gemeenten’ in Dutch) receive two budgets from central government. The first budget allows gemeenten to give its residents income support if needed (Abw). The portion of this budget not spent on its residents, the gemeente can keep. The second budget allows the gemeenten to give its residents who need it support getting back to work. The second budget is called ‘werkdeel’ in Dutch, or ‘work-budget’ in English. Central government suggests to use a certain allocation-model in order to divide central work-budget funds over the Dutch gemeenten. The allocation-model assumes that cost of bringing people back to work (reintegrate back into the labour market) depends on duration of their income support. The Ministry of Social affairs wants to know whether the duration of past income support is an accurate indicator of cost of reintegration. This report provides an answer to this question. Another question which will be addressed here is whether the number of people receiving ‘widowers/orphanage’ benefit (‘Anw-ers’) and the people not receiving any income support at all (but still looking for help finding work – ‘nuggers’), should be included in the allocation-model.

Research methods

We first need to establish criteria the model would need to suffice in order to be able to determine whether the allocation-model suggested by the Ministry is applicable. With those criteria in hand we can determine on which ones the allocation-model performs well, and where it does not. We decided on three types of criteria:

- Will the model generate an appropriate way of dividing the central budget?
- Does it lead to unwanted side effects?
- Will the working of the model be accepted by local governments involved?

In order to answer the questions we used three types of research: data analysis, simulation studies and interviews.

The allocation-model suggested by the Ministry (Model 2) was confronted with three alternatives. Model 1 *does not* have the assumption that costs of reintegration back to work depend on the durations of receiving income support. Those costs are the same regardless of that duration. Model 3 has different weights attached to people with different durations

of income support, fitting best with the cost gemeenten face for the different durationgroups of beneficiaries. Models 1, 2 and 3 all assume that the costs for a gemeente of reintegrating the people receiving ‘widowers/orphanage’ benefits and the people not receiving any income support at all are related linearly to the number of people receiving income support in that gemeente. Model 4 relaxes that assumption.

Table SE.1 Different models

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 |
|---------------------|--|--|---|--|
| Criteria | Number of people on income support | Number of people on income support in duration categories | Number of people on income support in duration categories | Number of people on income support, Anw, nugger, or in subsidised labour |
| Weights | Equal weights | duration < 1 yr: 1/7 duration 1 - 2 yr: 2/7 duration 2 - 4 yr: 3/7 duration > 4 yr: 1/7 | Weights minimizing difference between needs and budgets. | Equal weights |
| Population eligible | Only number of people on income support are counted towards budget | Only number of people on income support are counted towards budget | Only number of people on income support are counted towards budget. | Number of people on income support, Anw, nugger, or in subsidised labour count toward receiving budget |

The way the models divide the central budget

The actual amount of money a gemeente spends on reintegrating its residents back to work varies enormously amongst gemeenten. It is not differences between the gemeenten that explain this variation. It is the different policy choices made by gemeente authorities that cause this variation. Therefore it is not at all clear how to determine the actual needs for funds a gemeente has objectively. The need a gemeente has for its work budget is therefore approximated by characteristics determining the chances of an individual person receiving reintegration help. These characteristics include personal (age, gender, education levels) as well as gemeente characteristics (number of residents, local unemployment rates). Apart from these characteristics, also included in the approximation of the gemeente needs for funds, are the number of people in a gemeente at any point eligible for receiving help getting back to work.

General results include:

- The 4 models considered perform roughly the same;
- There is a strong correlation between the resulting funds from the allocation-models and needs for funds gemeenten have;

- However, for individual gemeenten there are sizable discrepancies between the funds from the allocation-models and its needs.

So, the needs for funds of gemeenten do not match with the amounts they would receive were the allocation-models put to work. Constructing a more advanced and therefore complicated model might perform better, but it would lose out on being accepted by local governments involved, rendering it less appropriate.

Incentives and side effects coming from the models

We also looked at the financial incentives the different models generate. Do certain models stimulate gemeenten to help (back to work) certain types of people first and other types of people only later, giving them a disadvantage?

Answers to this question found are:

- The positive incentive generated by the first budget (which a gemeente is allowed to keep if not entirely spent on income support) to help as many people as possible is weakened by, but still stronger than the negative incentive generated by the work budget (the actual cost of helping people back to work).
- For gemeenten it is hardly worthwhile to spend money on helping nuggers back to work, provided they don't have high probabilities of applying for income support later on. For helping these people back to work will only generate costs and hardly any benefits for their gemeente. This specifically holds for model 4 where these people are also counted towards receiving budget.
- Investments in subsidised labour will be reduced.

Acceptance by local governments involved

When the model works in a transparent way to the local governments involved, it will be accepted to a greater extent than if it were not. When will characteristics of a gemeente be measured? And how, and at what costs? If these issues are clear, the model will be accepted more easily. All models considered here are sufficiently transparent to be accepted by local governments.

A matter of concern is the way individual durations of income support are registered by different gemeenten in Holland – in particular the shorter durations. The way this is done over gemeenten is not consistent. However, there are ways around this problem. Another matter is the registration of nigger clients. If they are to be included in the number of people counting towards receiving work-budget, then they need to be registered properly. Something which is not done everywhere at this time. A final matter seems to be the people

moving house and changing the gemeente they live in. Will their duration of receiving income support start at zero again, or does their history in their previous gemeente still count towards receiving work-budget?

An overall comparison

In this table we evaluate and compare the 4 models.

Table SE.2 Comparing the models (where 10 is the highest score)

| | Model 1: Number of people on income support | Model 2: same, but with weights depending on durations | Model 3: same, but with weights depending on durations, minimizing difference needs /budget | Model 4: Number of people on income support, Anw, nugger, or in subsidised labour |
|---|---|--|---|---|
| Dividing central budget in an appropriate way | 6 | 6 | 8 | 7 |
| Side effects of the model | 7 | 7 | 7 | 6 |
| Model being accepted by gemeenten involved | 7 | 7,5 | 8 | 7 |

Bijlage bij hoofdstuk 1

Gesprekspartners

Gemeenten

Amersfoort

Bodegraven

Gouda

Haarlem

's Hertogenbosch

Hilversum

Maarn

Nieuwegein

Nijmegen

Utrecht

Woerden

Veenendaal

Wij spraken enerzijds met mensen van de afdeling planning & control en anderzijds met mensen van de sociale dienst.

Reïntegratiebedrijven

Kliq

Pluswerk

Wiw-organisatie gemeente Purmerend

Bijlage bij hoofdstuk 2

In de tekst van hoofdstuk 2 is de gemeentelijke behoefte aan reïntegratiemiddelen vergeleken met het budget dat de gemeente zou ontvangen volgens de verschillende verdeelmodellen. Deze behoefte aan reïntegratiemiddelen hebben we geschat. De behoefte is immers geen vaststaand gegeven. Bij de schatting van de behoefte hebben we gecorrigeerd voor de verschillen in gemeentelijk beleid en gemeentelijke omstandigheden. In deze bijlage geven we nader inzicht hoe we dat gedaan hebben.

De behoefte aan reïntegratiemiddelen van een gemeente is in onze berekening een optelling van geschatte bestedingen aan groepen personen in die gemeente: Abw-ers, Anw-ers, nuggers, ID-ers en Wiw-ers. In de periode medio 2002 tot medio 2003 hebben we op basis van gegevensbestanden voor 62 grote gemeente de behoefte kunnen schatten.¹⁸ We hebben daarvoor Monitor Scholing & Activering (MOSA), de Abw-statistiek, de ID-monitor en de Wiw-monitor gebruikt.¹⁹

De berekening verloopt als volgt: aan elke inwoner uit de gemeentelijke doelgroep wordt een kans toegekend dat hij/zij een traject heeft gekregen. Per gemeente worden die kansen bij elkaar opgeteld. Dat resulteert in het *verwachte aantal* trajecten dat de gemeente in een jaar zou moeten inzetten om in zijn behoefte te voorzien. Dit verwachte aantal trajecten wordt vervolgens vermenigvuldigd met de prijs van een traject. Dat resulteert in de gemeentelijke behoefte aan reïntegratiemiddelen. Voor deze berekening hebben we een aantal onderdelen nodig: kansen op een traject, trajecten, trajectprijzen en doelgroepen. Daar gaan we nu op in.

1. Kans op een traject

Voor de berekening van de behoefte tellen we dus *niet* het werkelijk aantal ingezette instrumenten in een gemeente bij elkaar op, want er zitten te grote verschillen in gemeentelijk beleid op het gebied van reïntegratie. In plaats daarvan kennen we elk persoon

¹⁸ Alkmaar, Almelo, Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Amstelveen, Amsterdam, Apeldoorn, Assen, Breda, Capelle aan den IJssel, Delft, Delfzijl, Den Helder, Deventer, Doetinchem, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Gorinchem, Gouda, Groningen, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heerenveen, Heerlen, Hengelo (O.), Hilversum, Hoogeveen, Kerkrade, Landgraaf, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maassluis, Nijmegen, Noordoostpolder, Oosterhout, Roermond, Roosendaal, Rotterdam, Schiedam, s-Gravenhage, s-Hertogenbosch, Smallingerland, Sneek, Spijkenisse, Stadskanaal, Terneuzen, Tiel, Utrecht, Veenendaal, Venlo, Vlaardingen, Vlissingen, Wageningen, Weert, Zaanstad, Zoetermeer, Zutphen, Zwijndrecht

¹⁹ 'De Abw-statistiek' bestaat in dit geval uit een koppeling van de jaarstatistiek van 2002 aan zes maandstatistieken van de eerste zes maanden van 2003. Deze samengestelde Abw-statistiek hebben we tevens gebruikt om de bijstandsduren van de Abw-ers te bepalen. Deze bijstandsduren zijn nodig om te kunnen berekenen welk budget de gemeente volgens het verdeelmodel krijgt.

die deel uit maakt van de gemeentelijke doelgroep een kans toe dat hij of zij een traject krijgt.²⁰ De kans hebben we bepaald door te onderzoeken voor wie de middelen van het scholings & activeringsbudget worden ingezet. In hoeverre hangt de inzet van reïntegratiemiddelen samen met kenmerken van de gemeentelijke bijstandspopulatie en kenmerken van de gemeente zelf? In de MOSA staan alle ingezette reïntegratie instrumenten voor Abw-ers, Anw-ers en nuggers.²¹

In beginsel krijgt iedereen een kans die gelijk is aan het gemiddelde Nederlandse percentage (kolom twee in tabel B.2). Een toevoeging hieraan is dat de trajectkans samenhangt met de persoonskenmerken van de betreffende persoon en met kenmerken van de gemeente waarin de persoon woont. Dat betekent in de behoefteberekening bijvoorbeeld, dat mannen een groter dan gemiddelde trajectkans krijgen toegekend, en vrouwen een kleiner dan gemiddelde kans. Deze samenhang tussen persoonkenmerken en trajectkansen is geschat op basis van de MOSA en de Abw-statistiek. We gaan nu even kort in op de manier waarop de persoonskenmerken de trajectkans beïnvloeden.

Wat is de kans dat een Abw-er een traject krijgt, en hoe hangt die samen met zijn persoonskenmerken? Over de hele bijstandspopulatie bezien krijgt één op de acht personen een traject. De kans dat een gemiddelde Abw-er een traject krijgt is daarmee gelijk aan circa 12,5%. De gemiddelde Abw-er bestaat echter niet, die is namelijk voor 55% vrouw en 45% man. Aan de hand van een voorbeeld cliënt kunnen we zien hoe persoonskenmerken van invloed zijn op de trajectkans. Een voorbeeld Abw-er is ongehuwde vrouw van 40 met een mavo opleiding. Ze zit anderhalf jaar in de bijstand. De kans dat ze een traject krijgt is 17,4%.

In tabel B.1 zien we hoe de kans op een traject varieert met leeftijd, opleidingsniveau, herkomst, bijstandsduur en geslacht. In de bovenste regel van tabel B.1 staat de kans dat de bovengenoemde voorbeeld cliënt een traject krijgt (17,4%). In de regels eronder is te zien hoe die kans toe- of afneemt wanneer één van haar kenmerken verandert, terwijl haar andere kenmerken steeds gelijk blijven.

²⁰ Het wel of niet krijgen van een traject is op individueel niveau natuurlijk niet gebaseerd op een 'kans', maar op geaggregeerd niveau is het wel op die manier te benaderen.

²¹ Vanwege soms onzuivere administratie in de MOSA hebben we de restrictie opgelegd dat het niet mogelijk is dat een persoon meer dan éénmaal hetzelfde type instrument kreeg in de meetperiode. Een persoon kan dus niet tweemaal een beroepskeuze advies gekregen hebben, maar wel bijvoorbeeld een beroepskeuze advies en een arbeidsbemiddeling.

Tabel B.1 Invloed van persoonskenmerken op trajectkans

| | Kans op enig traject |
|---|----------------------|
| Voorbeeld vrouw van 40 | 17,4% |
| Idem, maar dan 30 | 16,6% |
| Idem, maar dan 50 | 15,9% |
| Idem, maar met hbo opleiding | 16,5% |
| Idem, maar van Turkse herkomst | 22,5% |
| Idem, maar dan korter dan een jaar in de Abw | 12,7% |
| Idem, maar dan langer dan vier jaar in de Abw | 14,1% |
| Idem, maar dan man van 40 | 22,0% |

Er is naast de getoonde kenmerken ook rekening gehouden met andere kenmerken van de cliënt. Dit zijn: burgerlijke staat, leeftijd van een eventueel kind, inwonertal van de woongemeente en werkloosheidspercentage van de woongemeente. Het gemeentelijke werkloosheidspercentage is duidelijk van invloed op de trajectkans. Als het werkloosheidspercentage in de gemeente van een cliënt een procentpunt hoger is, dan neemt haar kans op een traject af tot 16,5 %.

2. Trajecten

In de berekeningswijze hebben we instrumenten samengevoegd tot trajecten, omdat bepaalde instrumenten veel voorkwamen in combinatie met andere. In tabel B.2 staat aangegeven hoe de trajecten zijn samengesteld uit de beschikbare reïntegratie-instrumenten (laatste kolom). Tevens staat in tabel B.2 aangegeven hoe vaak de trajecten gemiddeld in Nederland voorkwamen bij verschillende gemeentelijke doelgroepen. Ten slotte staat aangegeven welke prijzen gehanteerd worden in de berekening van de behoefte. De prijzen van de trajecten zijn gebaseerd op de prijzen van de losse instrumenten uit tabel B/3.

Tabel B.2 Instrumenten ingedeeld in trajecten

| Trajecten | % Abw-ers met instrument | Prijs (in €, afgerond) | % Anw-ers / nuggers met instrument | Prijs (in €, afgerond) | Trajecten bestaat uit de reïntegratie-instrumenten |
|--------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------|---|
| Advies, oriëntatie | 4,8% | 2.100 | 8,5% | 1.900 | Beroepskeuze advies of oriëntatie/motivatie training, of een van deze icm een instrument uit klasse 4 |
| Scholing | 1,3% | 3.400 | 11,8% | 3.100 | Beroepsgerichte scholing, educatie (LO+ of hoger), of een van deze icm een instrument uit de klassen 1 of 4 |
| Arbeidsbemiddeling | 4,7% | 3.700 | 7,6% | 3.600 | Arbeidsbemiddeling, of deze icm enig ander instrument |
| Sociale activering | 1,7% | 1.100 | 2,8% | 1.700 | Sociale activering of zorg- of hulpverlening, of een van deze icm een flankerend instrument (premies, kinderopvang, werkplekaanpassing) |
| Geen instrument | 87,5% | 0 | 69,4% | 0 | |
| | 100,0% | | 100,0% | | |

3. Prijzen

De prijzen die de gemeenten betaalden per instrument staan niet geadministreerd in de MOSA. We hebben daarom in de interviews met de gemeenten en reïntegratiebureaus gevraagd om een inschatting te maken van de prijzen van reïntegratie-instrumenten. De prijzen liepen uiteen.

De prijzen van reïntegratie-instrumenten hangen volgens de gemeenten enerzijds af van vraag en aanbod op de markt voor reïntegratiediensten en anderzijds van cliëntgebonden factoren. De factoren die op de markt van reïntegratiediensten de prijs bepalen zijn:

- de mate van concurrentie tussen reïntegratiebureaus;
- het aantal cliënten dat wordt aanbesteed;
- vorm van aanbesteding (openbaar, besloten);
- onderhandelingsvaardigheden van gemeenten;
- situatie op de arbeidsmarkt.

Verschillende gemeenten betalen dus voor hetzelfde product een verschillende prijs, afhankelijk van bijvoorbeeld de omvang van de aan te besteden groep en de onderhandelingsvaardigheden van de gemeenten. Kleine gemeenten zijn in het nadeel. Zij hebben doorgaans minder cliënten aan te besteden en daardoor minder onderhandelingsmacht. Kleine gemeenten kunnen hun onderhandelingsmacht vergroten door met andere gemeenten samen te werken.

Naast marktgebonden factoren is de prijs van een reïntegratietraject ook afhankelijk van kenmerken van de cliënt. De cliëntgebonden factoren die de kostprijs verhogen zijn:

- psychische, sociale en medische problemen;
- onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal;
- voortijdig schoolverlaten
- lange uitkeringsduur
- Abw-er i.p.v. nugger of Anw-er

Op basis van de interviews met gemeenten en reïntegratiebureaus hebben we instrumentprijzen geschat. In tabel B.3 zijn de door ons gebruikte bedragen weergegeven. Omdat een traject uit meerdere instrumenten kan bestaan, zijn de prijzen uit tabel B.2 niet identiek aan de prijzen uit tabel B.3.

Tabel B.3 Prijzen van reïntegratie-instrumenten

| Instrument | Prijzen per instrument in Euro's |
|---------------------------------|----------------------------------|
| Beroepskeuzeadvies | 2000 |
| Educatie LO+ | 1500 |
| Educatie hoger | 1500 |
| Oriëntatie en motivatietraining | 1200 |
| Beroepsgerichte scholing | 3200 |
| Arbeidsbemiddeling | 3000 |
| Premies | 1000 |
| Kinderopvang | 1000 |
| Onkostenvergoeding | 1000 |
| Werkplekaanpassing | 1000 |
| Zorg of hulpverlening | 1000 |
| Sociale activering | 1000 |

4. Doelgroepen

Abw-ers, Anw-ers en nuggers Aan de hand van de Monitor Scholing & Activering (MOSA), golven 2002-2 en 2003-1, hebben we het aantal Abw-ers, Anw-ers en nuggers vastgesteld dat in de meetperiode een instrument heeft gekregen. De MOSA hebben we ook gebruikt om te bepalen hoeveel nuggers en Anw-ers er in de gemeentelijke doelgroep aanwezig zijn. Een Anw-er is gedefinieerd als een persoon met een Anw uitkering die is geregistreerd in de MOSA. De Anw-er heeft zich dan ingeschreven bij het CWI, heeft aangegeven graag een traject te ontvangen en heeft een voldoende grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een nugger is gedefinieerd als een persoon die wel in de MOSA geadministreerd staat maar geen uitkering krijgt. Ter controle is van de nuggers vastgesteld dat ze niet in de Abw-statistiek voorkomen. Op basis van de Abw-statistiek hebben we het totaal aantal Abw-ers geteld. Een Abw-er is

hierbij gedefinieerd als een persoon jonger dan 65 jaar die een reguliere periodieke Abw uitkering krijgt, of een uitkering ingevolge IOAW of IOAZ. Aanvullend op deze uitkering kan de Abw-er ook een bijzondere bijstandsuitkering krijgen.

ID-ers en Wiw-ers ID-ers en Wiw-ers krijgen geen trajecten. Ze zitten immers op een gesubsidieerde arbeidsplaats. Wat is dan de gemeentelijke behoefte aan reïntegratiebudget voor ID-ers en Wiw-ers? Hier benaderen we die behoefte met de reïntegratiekosten die een gemeente *zou* maken indien de ID-ers en Wiw-ers die er gesubsidieerd werken geen gesubsidieerde arbeid meer zouden verrichten, maar Abw-er zouden zijn.²² Met hun fictieve status als Abw-er hebben ze vervolgens ook de mogelijkheid een reïntegratie traject te krijgen, net zoals hun werkelijke Abw collega's een traject kunnen krijgen. Het toekennen van een trajectkans aan deze 'fictieve Abw-ers' gaat net als bij de Abw-ers. Ze krijgen een trajectkans toegekend die varieert met persoonskenmerken van de betreffende ID-er of Wiw-er.

Het aantal ID-ers en Wiw-ers en hun persoonskenmerken hebben we gebaseerd op tellingen uit de ID-monitor en de Wiw-monitor. Dit aantal personen is vermenigvuldigd met hun individuele kansen, en dat resulteert in een verwacht aantal ID-ers en Wiw-ers dat een traject krijgt. Een traject kost vervolgens hetzelfde als een traject voor Abw-ers: zie de tweede kolom in tabel B.2. De laatste stap is om per gemeente deze bestedingen te sommeren.

²² Een gemeente is alleen verantwoordelijk voor de reïntegratie van mensen uit de eigen gemeente. Bij ID-ers kan het voorkomen dat de betalende gemeente niet overeenkomt met de woongemeente van de betrokkene. Voor zo'n ID-er geldt dat als hij Abw-er zou zijn, dat dan een andere gemeente verantwoordelijk wordt voor de reïntegratie, namelijk de woongemeente. De hier gehanteerde berekening vertekent in zoverre dat verondersteld wordt dat ID-ers allemaal in de gemeente wonen die ze subsidieert. Voor 90% van de grotere gemeente gaat die veronderstelling op: het verschil tussen het aantal gesubsidieerde ID-ers en het aantal inwonende ID-ers is zeer klein (kleiner dan 3% van het aantal Abw-ers).

Bijlage bij hoofdstuk 3

In de micro-simulaties hebben wij voor vijf fictieve mensen uit de gemeentelijke doelgroep doorgerekend welke prikkels gemeenten hebben om deze mensen te begeleiden naar werk. We hebben daarvoor verondersteld dat de gemeenten zich alleen laten leiden door financiële motieven. Bij hun beslissing laten gemeenten zich dan leiden door:

- de kosten van het reïntegratietraject;
- het gedeferde budget als gevolg van het mislopen van budget uit het werkdeel bij geslaagde reïntegratie;
- de besparingen op het inkomensdeel bij geslaagde reïntegratie.

Het gedeferde budget voor het werkdeel

Het gedeferde budget hebben wij per verdeelmodel bepaald. Ter illustratie wordt uitgelegd hoe deze kosten zijn bepaald voor model 2. Bij de berekening van de effecten van het model is geen rekening gehouden met het overgangsmodel.

In het besluit WWB is aangegeven dat het werkdeel groeit van 1,5 miljard Euro naar 1,6 miljard Euro in de periode 2004-2007. Het aantal bijstandsgerechtigden voor 2004 volgt uit de Macro-Economische Verkenningen voor 2004 en wordt vervolgens constant verondersteld. De verdeling van de bijstandsgerechtigden naar de verschillende duurklassen volgt uit de 'notitie verdeelsystematiek werkdeel WWB april 2003'. Met behulp van deze input kan worden berekend welk budget een gemeente ontvangt per bijstandsgerechtigde. In Tabel B.4 is dit samengevat.

Tabel B.4 Budget werkdeel per bijstandsgerechtigde bij model 2

| | Macrobudget (in mln Euro's) | Aantal abwers (x 1000) | Ontvangsten per abw-er (in Euro's) | | | |
|------|-----------------------------|------------------------|------------------------------------|----------|----------|----------|
| | | | 0-1 jaar | 1-2 jaar | 2-4 jaar | > 4 jaar |
| 2004 | 1562,6 | 390 | 2320 | 4640 | 6960 | 2320 |
| 2005 | 1598 | 390 | 2373 | 4745 | 7118 | 2373 |
| 2006 | 1616,3 | 390 | 2400 | 4799 | 7199 | 2400 |
| 2007 | 1616,3 | 390 | 2400 | 4799 | 7199 | 2400 |

Vervolgens kan per bijstandsgerechtigde worden bepaald hoe groot het gedeferde budget is als deze bijstandsgerechtigde succesvol wordt gereïntegreerd. De omvang van het gedeferde budget wordt berekend door de netto-effectiviteit (dus de toegevoegde waarde aan de kans dat de bijstandsgerechtigde een baan vindt) te vermenigvuldigen met de bedragen uit tabel B.4. Vanwege de vertraging in de verdeelsystematiek (het budget voor jaar t wordt verdeeld

op basis van de bijstandspopulatie in jaar $t - 2$) wordt het werkdeel dat een gemeente ontvangt pas 2 jaar na succesvolle reïntegratie kleiner.

Bij de berekening van het gederfde budget hebben we een aantal aannamen gemaakt. We hebben een tijdshorizon gekozen van vijf jaar, dat betekent dat kosten en besparingen die binnen vijf jaar na de start van het reïntegratietraject zijn gemaakt meetellen. Kosten en besparingen die later worden gemaakt nemen we niet meer mee. De onzekerheid over deze kosten en besparingen is immers erg groot. Werkt de succesvol gereïntegreerde bijstandsgerechtigde nog steeds? Woont hij nog steeds in dezelfde gemeente? De verdisconteringfactor die we hebben gebruikt is 4%. Een verdisconteringsfactor wordt gebruikt omdat mensen een besparing nu anders waarderen dan een besparing over een jaar: mensen hebben liever hun geld nu dan over een jaar. Daarom wordt er ook een hoge rente gegeven op een spaarrekening waar de tegoeden niet vrij opneembaar zijn. Om te corrigeren voor deze tijdsvoorkeur van mensen worden toekomstige uitgaven en besparingen verdisconteert: er wordt uitgerekend welk bedrag Y iemand nu wil hebben om indifferent te zijn het ontvangen van bedrag Y nu en bedrag X over 1 jaar. Het ministerie van Financiën heeft bepaald dat een verdisconteringsfactor van 4% de standaard is. Dit betekent dat mensen (of beter: de Rijksoverheid) gemiddeld genomen indifferent zijn tussen het ontvang van 100 Euro nu en 104 Euro over een jaar. Verder veronderstellen we dat het reïntegratietraject een jaar duurt en dat het eventuele succes na dit jaar kan worden behaald.

Voor case 3 (meneer C.) is het gederfde budget als volgt berekend:

$$\text{Gederfd budget werkdeel C} = 0,25 * \left(\frac{4799}{(1,04)^3} + \frac{7199}{(1,04)^4} \right) \approx 2.600$$

Besparingen op het inkomensdeel

De besparingen op het inkomensdeel worden op een gelijke manier berekend als het gederfde budget voor het werkdeel. Voor de besparingen van het inkomensdeel is verondersteld dat een uitkering een gemeente circa 12.100 Euro kost.

Rendementen op reïntegratie voor de verschillende verdeelmodellen

Tabel B.5 Rendement op reïntegratie onder het voorgestelde verdeelmodel

| | Case 1: nugger | Case 2: nugger met besparing I-deel ²³ | Case 3: nieuwkomer in de bijstand | Case 4: lang- durig bijstands- gerechtigde | Case 5: alleenstaande moeder |
|------------------------------------|-------------------|---|---|--|------------------------------------|
| Veronderstelde netto-effectiviteit | 50% | 25% | 25% | 5% | 30% |
| Model 1 | | | | | |
| Besparingen inkomensdeel | 0 | 8.800 | 11.000 | 2.200 | 13.200 |
| Kosten reïntegratietraject | -3.000 | -3.000 | -4.500 | -1.000 | -3.000 |
| Verminderd budget werkdeel | 0 | -900 | -1.800 | -200 | -2.200 |
| Saldo van kosten en baten | -3.000 | 5.100 | 4.700 | 1.000 | 8.000 |
| Rendement per geïnvesteerde Euro | -1,0 | 1,7 | 1,0 | 1,0 | 2,7 |
| Model 2 | | | | | |
| Besparingen inkomensdeel | 0 | 8.800 | 11.000 | 2.200 | 13.200 |
| Kosten reïntegratietraject | -3.000 | -3.000 | -4.500 | -1.000 | -3.000 |
| Verminderd budget werkdeel | -0 | -1.000 | -2.600 | -200 | -1.300 |
| Saldo van kosten en baten | -3.000 | 4.800 | 3.900 | 1.000 | 8.900 |
| Rendement per geïnvesteerde Euro | -1,0 | 1,6 | 0,9 | 1,0 | 3,0 |
| Model 3 | | | | | |
| Besparingen inkomensdeel | 0 | 8.800 | 11.000 | 2.200 | 13.200 |
| Kosten reïntegratietraject | -3.000 | -3.000 | -4.500 | -1.000 | -3.000 |
| Verminderd budget werkdeel | -0 | -1.300 | -2.300 | -300 | -2.100 |
| Saldo van kosten en baten | -3.000 | 4.500 | 4.200 | 900 | 8.100 |
| Rendement per geïnvesteerde Euro | -1,0 | 1,5 | 0,9 | 0,9 | 2,7 |

²³ De kans dat meneer B. volgend jaar in de bijstand komt is 80% als hij geen traject volgt.

| Model 4 | | | | | |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Besparingen inkomensdeel | 0 | 8.800 | 11.000 | 2.200 | 13.200 |
| Kosten reïntegratietraject | -3.000 | -3.000 | -4.500 | -1.000 | -3.000 |
| Verminderd budget werkdeel | -2.100 | -1.100 | -1.100 | -200 | -1.300 |
| Saldo van kosten en baten | -5.100 | 4.700 | 5.400 | 1.000 | 8.900 |
| Rendement per geïnvesteerde Euro | -1,7 | 1,6 | 1,2 | 1,0 | 3,0 |
