



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

SEO Economisch Onderzoek / I. de
Groot, M. van Gent, D. de Graaf, ...[et
al.]

Onderzoek

*Uit de bakken, aan de bak: Houdt het
verdeelmodel voor het werkdeel van de
WWB voldoende rekening met de
samenstelling van de
bijstandspopulatie?*
Startdatum – 1 april 2006
Einddatum – 1 april 2006

Categorie

*Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid*

Uit de bakken, aan de bak

Conclusie

In het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB) ontvangen gemeenten twee budgetten. Met het inkomensdeel betalen gemeenten de bijstandsuitkeringen. Het werkdeel kunnen gemeenten gebruiken om bijstandsgerechtigden te reïntegreren. De middelen van het werkdeel worden vanaf 2006 via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld op grond van het aantal bijstandsgerechtigden dat een gemeente heeft. Om te corrigeren voor een verschil in moeilijkheid om de gemeentelijke doelgroep te begeleiden naar werk zijn daarnaast kenmerken van de lokale arbeidsmarkt opgenomen in het verdeelmodel. Dit rapport beantwoordt twee onderzoeksvragen: Compenseert het verdeelmodel in voldoende mate voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie? Is de arbeidsmarkt op een evenwichtige manier in het verdeelmodel opgenomen? Het huidige verdeelmodel verdeelt op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor de arbeidsmarkt en, impliciet, gemeenteomvang/bijstandsdichtheid. De samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie is niet expliciet in het huidige model opgenomen. Het is niet zo dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling meer middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de onderzochte problemen. De onderzoekers constateren dat er verschillende redenen zijn waarom het niet nodig is om expliciet voor bepaalde groepen in het verdeelmodel te compenseren. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat re-integratie van specifieke groepen niet duurder is dan re-integratie van een gemiddelde bijstandsgerechtigde, al dan niet doordat er andere middelen beschikbaar zijn. Ook is het mogelijk dat de lastige groepen gelijk over gemeenten zijn verdeeld, waardoor compensatie niet nodig is. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/7aeokoh6>

Amsterdam, april 2006

Onderzoek in opdracht van
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Uit de bakken, aan de bak

Houdt het verdeelmodel voor het werkdeel van de WWB voldoende
rekening met de samenstelling van de bijstandspopulatie?

Eindrapportage

Inge Groot (SEO)
Marije van Gent (Regioplan)
Djoerd de Graaf (SEO)
Peter Hop (SEO)
Mick de Niet (Regioplan)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

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



SEO-rapport nr. 890

ISBN 90-000-000-00

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Onderzoeksvraag.....	2
1.3	Onderzoeksaanpak.....	6
1.4	Leeswijzer.....	6
2	Het stappenplan toegepast.....	7
2.1	De gemeentelijke doelgroep.....	7
2.2	Stap 1: verschil in prijzen.....	10
2.3	Stap 2: verschil in bijstandspopulaties tussen gemeenten.....	14
2.4	Stap 3: budgetaandeel.....	21
2.5	Stap 4: correctie van het huidige verdeelmodel.....	22
2.6	Stap 5: beschikbaarheid gegevens.....	24
2.7	Arbeidsmarkt.....	25
2.8	Conclusie.....	26
3	Consequenties voor het verdeelmodel.....	31
3.1	Wat is de behoefte?.....	31
3.2	Gevolgen voor het verdeelmodel.....	33
3.3	Conclusie.....	37
4	Conclusies.....	41
Referenties	45
Bijlage 1	Gesprekspartners.....	47
Bijlage 2	Technische bijlage.....	49
Bijlage 3	Figuren.....	57

Bijlage 4	Verdeelmodellen vergeleken.....	73
	Alternatieve verdeelmodellen	73
	Budget per bijstandsgerechtigde.....	73
	Aansluiting bij de behoefte	75
	Herverdeeleffecten	76
Bijlage 5	Schattingsresultaten.....	79
Summary	81

Samenvatting

In het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB) ontvangen gemeenten twee budgetten. Met het inkomensdeel betalen gemeenten de bijstandsuitkeringen. Het werkdeel kunnen gemeenten gebruiken om bijstandsgerechtigden te reintegreren. De middelen van het werkdeel worden vanaf 2006 via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld op grond van het aantal bijstandsgerechtigden dat een gemeente heeft. Om te corrigeren voor een verschil in moeilijkheid om de gemeentelijke doelgroep te begeleiden naar werk zijn daarnaast kenmerken van de lokale arbeidsmarkt opgenomen in het verdeelmodel.

Dit rapport beantwoordt twee onderzoeksvragen:

1. Compenseert het verdeelmodel in voldoende mate voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie?
2. Is de arbeidsmarkt op een evenwichtige manier in het verdeelmodel opgenomen?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord met behulp van deskresearch, interviews met UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven en kwantitatieve analyses op basis van de bijstandstatistiek, MOSA, ID en WIW-monitor.

Samenstelling gemeentelijke bijstandspopulatie

Bij de behandeling van het verdeelmodel in de Tweede Kamer kwam de vraag naar voren of dit verdeelmodel wel voldoende rekening houdt met de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie. In dit onderzoek is gekeken naar de mensen zonder startkwalificatie, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een taalachterstand, verslaafden, dak- en thuislozen, arbeidsgehandicapten en nuggers.

Houdt het verdeelmodel rekening met de samenstelling van de bijstandspopulatie?

Het huidige verdeelmodel verdeelt op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor de arbeidsmarkt en, impliciet, gemeenteomvang/bijstandsdichtheid. De samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie is niet expliciet in het huidige model opgenomen¹. Het blijkt dan ook dat het huidige verdeelmodel geen rekening houdt met de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie: het is niet zo dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling meer middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de onderzochte problemen. Het omgekeerde is echter ook niet het geval: het is ook niet zo dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling minder middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de onderzochte problemen.

¹ De variabele kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid is overigens in het model opgenomen om ook rekening te houden met de vraagkant van de arbeidsmarkt.

Het is de vraag of het nodig is om in het verdeelmodel expliciet rekening te houden met deze groepen bijstandsgerechtigden met problemen. Er zijn vijf mogelijke redenen te bedenken waarom het niet nodig is om voor deze groepen te compenseren:

1. De prijs van reïntegratie van een bijstandsgerechtigde met een specifieke belemmering is ongeveer gelijk aan de prijs van reïntegratie van een reguliere bijstandsgerechtigde.
2. De genoemde groepen bijstandsgerechtigden zijn gelijk verdeeld over de gemeenten.
3. Het aandeel van het werkdeel dat aan deze groepen zou moeten worden uitgegeven is heel klein.
4. Het huidige verdeelmodel compenseert in voldoende mate voor eventuele verschillen.
5. Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over deze groep (of gegevens die samenhangen met deze groep).

Voor alle onderzochte groepen bijstandsgerechtigden is bepaald of deze redenen opgaan. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat één reden reeds voldoende is om het verdeelmodel niet aan te hoeven passen. Als bijvoorbeeld plaatsing van een bijstandsgerechtigde uit een specifieke groep evenveel kost als plaatsing van een reguliere bijstandsgerechtigde, dan maakt het voor een gemeente niet uit of ze veel reguliere bijstandsgerechtigden hebben of veel bijstandsgerechtigden met een specifieke belemmering en als bijvoorbeeld het huidige model reeds voldoende compenseert is aanpassing van het verdeelmodel ook niet nodig.

Tabel S/1 Het stappenplan toegepast

	Stap 1a: gelijke prijs?	Stap 1b: aanvullend budget?	Stap 2: gelijke verdeling?	Stap 3: klein budget- aandeel?	Stap 4: compen- satie huidige model?	Stap 5: zijn er data beschikbaar ?	Conclusie: model aanpassen?
Geen start- kwalificatie	Ja	Nee	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Nee</i>
Grote afstand tot arbeids- markt	Ja	Nee	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Nee</i>
Taalachter- stand	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	<i>Wellicht</i>
Dak- en thuislozen en verslaafden	Nee	Ja	Wellicht	Ja	Nee	Nee	<i>Nee</i>
Arbeidsge- handicapten	Nee	Ja	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Wellicht</i>
Nuggers	Ja	Nee	Wellicht	Ja	Nee	Ja	<i>Nee</i>

Met vet is aangegeven welk argument een reden is om het model niet te hoeven aanpassen.

In tabel S/1 is per groep aangegeven welke reden om het verdeelmodel niet aan te passen opgaat. Het merendeel van de bijstandsgerechtigden heeft geen startkwalificatie en heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De prijzen voor reïntegratie van deze groepen wijken daarom niet af van de prijs van een traject voor de gemiddelde bijstandsgerechtigde. Vanwege de eerste reden is het niet nodig om voor deze groepen te compenseren. Aan verslaafden, dak- en thuislozen en nuggers wordt slechts een klein deel van het W-deel gespendeerd. Omdat het slechts om een beperkt deel van het budget gaat (reden 3) is compensatie voor deze groepen niet nodig. Voor arbeidsgehandicapten en mensen met een taalachterstand kunnen ook andere middelen worden gebruikt om deze groepen te helpen aan een baan (WIA/REA en WI). Omdat het niet duidelijk

is of deze middelen in voldoende mate compenseren voor de extra kosten die gemaakt moeten worden om een bijstandsgerechtigde te plaatsen, zouden gemeenten voor deze groepen wellicht gecompenseerd moeten worden. Of en hoeveel compensatie nodig is, valt op grond van de huidige informatie niet te zeggen.

Arbeidsmarkt

De tweede vraag die dit onderzoek beantwoordt is of de arbeidsmarkt momenteel op een evenwichtige manier in het model is opgenomen. Het huidige verdeelmodel wekt de schijn te corrigeren voor de arbeidsmarkt. Dit doet het echter maar ten dele. Omdat het model is geschat met absolute waarden, zijn de variabelen 'aantal werklozen' en 'omvang van de beroepsbevolking' vooral proxies voor bijstandsdichtheid/gemeentegrootte. Het negatieve teken voor deze variabelen betekent dat grote gemeenten relatief meer budget per bijstandsgerechtigde krijgen dan kleine gemeenten. Zij hebben immers weinig werklozen in verhouding tot het aantal bijstandsgerechtigden. Een model dat de behoefte aan reïntegratiemiddelen per bijstandsgerechtigde schat doet meer recht aan het uitgangspunt van het verdeelmodel: compenseer gemeenten met een lastige arbeidsmarkt en geef hen meer budget per bijstandsgerechtigde.

Er is een model geconstrueerd dat een gewicht per bijstandsgerechtigde voorspelt. Gemeenten met een hoge werkloosheid, met veel vacatures en grote gemeenten hebben meer middelen per bijstandsgerechtigde nodig dan gemeenten met een lage werkloosheid, met weinig vacatures en kleine gemeenten. Omdat de budgetten momenteel nog voor een substantieel deel worden bepaald door historische kosten, zijn de herverdeeffecten momenteel relatief gering. Bij volledige toepassing van het objectieve model treden aanmerkelijk grotere herverdeeffecten op. Er vindt een herverdeling plaats van grote naar kleine gemeenten, waardoor een royale meerderheid van de gemeenten er in het nieuwe model op vooruit gaat.

Of het ontwikkelde model geschikter is als verdeelmodel dan het huidige model hangt af van het belang dat aan verschillende criteria wordt gehecht. De verschillen treden op vier punten op:

- 1) Het ontwikkelde model is transparanter: de variabelen die in het model zijn opgenomen corrigeren ook daadwerkelijk voor hetgeen waarvoor de variabele staat.
- 2) Introductie van een nieuw verdeelmodel gaat echter hoe dan ook gepaard met herverdeeffecten.
- 3) Het model is gevoeliger voor gemeentelijke herindelingen. Er is gepoogd om ook niet herindelingsgevoelige variabelen in het model op te nemen, maar dit bleek tot andere problemen te leiden.
- 4) Het ontwikkelde model sluit beter aan bij het ijkpunt en dus bij de behoefte van een gemeente aan reïntegratiemiddelen. Dit is overigens niet meer dan logisch: de parameters zijn zo gekozen dat het ontwikkelde model zo goed mogelijk aansluit bij de bepaalde behoefte. Het huidige model is geschat op een iets ander ijkpunt (zie bijlage 2 voor de manier waarop het ijkpunt is bepaald).

De afweging moet dus worden gemaakt in hoeverre herverdeeffecten en een grotere herindelingsgevoeligheid acceptabel worden gevonden voor een transparanter en econometrisch zuiverder model, dat bovendien beter aansluit bij de behoefte van gemeenten.

Naar een nieuw verdeelmodel

Uit het onderzoek bleek dat het moeilijk is om de behoefte van een gemeente aan reïntegratiemiddelen precies te bepalen. Idealiter wordt per bijstandsgerechtigde bepaald hoeveel het kost om deze persoon te begeleiden naar een baan. Dit is momenteel niet mogelijk. Er is slechts een beperkt inzicht in prijzen van reïntegratie, evenals in het (netto)-effect van reïntegratie en andere middelen die kunnen worden ingezet om bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Zolang inzicht hierin ontbreekt, blijft het bijzonder moeilijk om de behoefte van een gemeente aan Wdelel middelen te bepalen en een verdeelmodel te ontwikkelen dat daarbij aansluit. Het advies is dan ook om te investeren in verzameling van dergelijke gegevens, zodat op termijn een verdeelmodel kan worden ontwikkeld dat nog beter recht doet aan verschillen tussen gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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 budget waarmee zij de uitkeringen verstrekken. Eventuele tekorten moeten uit de eigen middelen worden aangevuld en eventuele overschotten mogen worden toegevoegd aan de eigen middelen.² Op deze wijze worden gemeenten geprikkeld 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, Anw'ers en werkzoekenden zonder uitkering (nuggers). De middelen in het werkdeel zijn geormerkt: gemeenten moeten deze middelen uitgeven aan reïntegratie van hun 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 (of vorige) jaar.

De middelen van het werkdeel worden vanaf 2006 ook via een verdeelmodel over de gemeenten verdeeld. Research voor Beleid heeft hier vorig jaar een verdeelmodel voor ontwikkeld.³ De middelen worden verdeeld op grond van het aantal bijstandsgerechtigden dat een gemeente heeft. Om te corrigeren voor een verschil in moeilijkheid om de gemeentelijke doelgroep te begeleiden naar werk zijn daarnaast kenmerken van de lokale arbeidsmarkt opgenomen in het verdeelmodel. Gemeenten met een ruime lokale arbeidsmarkt hebben waarschijnlijk meer middelen nodig om een bijstandsgerechtigde naar een baan te begeleiden dan gemeenten met een krappe arbeidsmarkt.

Bij de behandeling van het verdeelmodel in de Tweede Kamer kwam de vraag naar voren of dit verdeelmodel wel voldoende rekening houdt met probleemcumulatie.⁴ Ofwel, compenseert het verdeelmodel wel in voldoende mate voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie? Daarbij kan worden gedacht aan een verschil in mensen zonder startkwalificatie, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een taalachterstand, verslaafden, dak- en thuislozen, arbeidsgehandicapten en nuggers. In dit rapport wordt deze vraag beantwoord.

² Bij een tekort > 10% kan een gemeente onder voorwaarden in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering.

³ Verveen, E., Z. Berdowski en M. van der Aalst (2005).

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 870, 142.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale probleemstelling is de volgende:

Houdt het verdeelmodel voor het werkdeel van de WWB voldoende rekening met de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie?

Daarvoor moeten de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

1. Zijn de volgende kenmerken van additionele invloed op de verdeling van de behoefte aan reïntegratiemiddelen:
 - afstand tot de arbeidsmarkt;
 - startkwalificatie;
 - taalachterstand;
 - verslaafden;
 - dak- en thuislozen;
 - arbeidsgehandicapten;
 - nuggers.
2. Wat zijn de gevolgen van een aanpassing van het verdeelmodel?
3. In hoeverre is de arbeidsmarkt op een evenwichtige manier in het verdeelmodel opgenomen?

Het resterende deel van deze paragraaf werkt deze onderzoeksvragen nader uit.

1. *Zijn de volgende kenmerken van additionele invloed op de verdeling van de behoefte aan reïntegratiemiddelen:*
 - *afstand tot de arbeidsmarkt;*
 - *startkwalificatie;*
 - *taalachterstand;*
 - *verslaafden;*
 - *dak- en thuislozen;*
 - *arbeidsgehandicapten;*
 - *nuggers.*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten vijf deelvragen worden beantwoord (A tot en met E hieronder).

- A. Wat zijn de kostenverschillen tussen het begeleiden naar de arbeidsmarkt van een bijstandsgerechtigde met genoemde kenmerken en een gemiddelde bijstandsgerechtigde?⁵

⁵ Het verdeelmodel moet verdelen naar behoefte voor de gehele gemeentelijke doelgroep, dus zowel bijstandsgerechtigden, mensen met een gesubsidieerde baan, Anw'ers als werkzoekenden zonder uitkering (nuggers). Voor de leesbaarheid gaan de onderzoeksvragen over bijstandsgerechtigden. Dit betekent niet dat de andere gemeentelijke doelgroepen buiten beschouwing worden gelaten. Voor deze groepen gelden dezelfde onderzoeksvragen en zullen – voor zover de beschikbare gegevens dat toelaten – de onderzoeksvragen ook voor deze groepen beantwoord worden. Waar bijstandsgerechtigde staat kan dus ook bijstandsgerechtigde, iemand met een gesubsidieerde baan, Anw'er en nugger worden gelezen.

Als blijkt dat de kosten van reïntegratie voor de genoemde groepen niet of nauwelijks hoger zijn dan de kosten voor reïntegratie van een gemiddelde bijstandsgerechtigde, dan is het niet nodig om in het verdeelmodel te compenseren voor deze groepen. Het gaat daarbij om de kosten die een gemeente uit het werkdeel moet vergoeden. Voor verschillende groepen ontvangen gemeenten reeds via andere kanalen middelen om genoemde groepen in meer algemene zin te ondersteunen. Deze meer algemene ondersteuning (zoals in het kader van de welzijnswet, de beroeps- en volwasseneneducatie en de inburgering) kunnen ook bijdragen aan het verkorten van de afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee aan de reïntegreerbaarheid van de betrokkenen. Naarmate deze andere middelen de relatieve afstand tot de arbeidsmarkt van deze groepen in vergelijking met de 'gemiddelde' bijstandsgerechtigde zo sterk verminderen, dat na inzet van die middelen geen verschil tussen beide groepen meer bestaat, is compensatie met behulp van de middelen uit het W-deel niet meer nodig.

- B. In hoeverre verschilt het aandeel van de genoemde groepen op de bijstandspopulatie tussen gemeenten?

Als blijkt dat alle gemeenten een relatief gezien vergelijkbaar aantal bijstandsgerechtigden uit de genoemde groepen hebben, dan is het niet nodig om in het verdeelmodel te compenseren voor deze groepen.

- C. Is het aandeel van de genoemde groep voor minimaal één gemeente een substantieel deel van het werkdeel?

Als blijkt dat het aandeel van het werkdeel dat aan deze specifieke groep moet worden besteed voor geen enkele gemeente een substantieel deel van het werkdeel betreft, dan is het niet nodig om het verdeelmodel aan te passen. Rekening houden met deze groep in het verdeelmodel leidt dan immers niet tot substantiële wijzigingen.

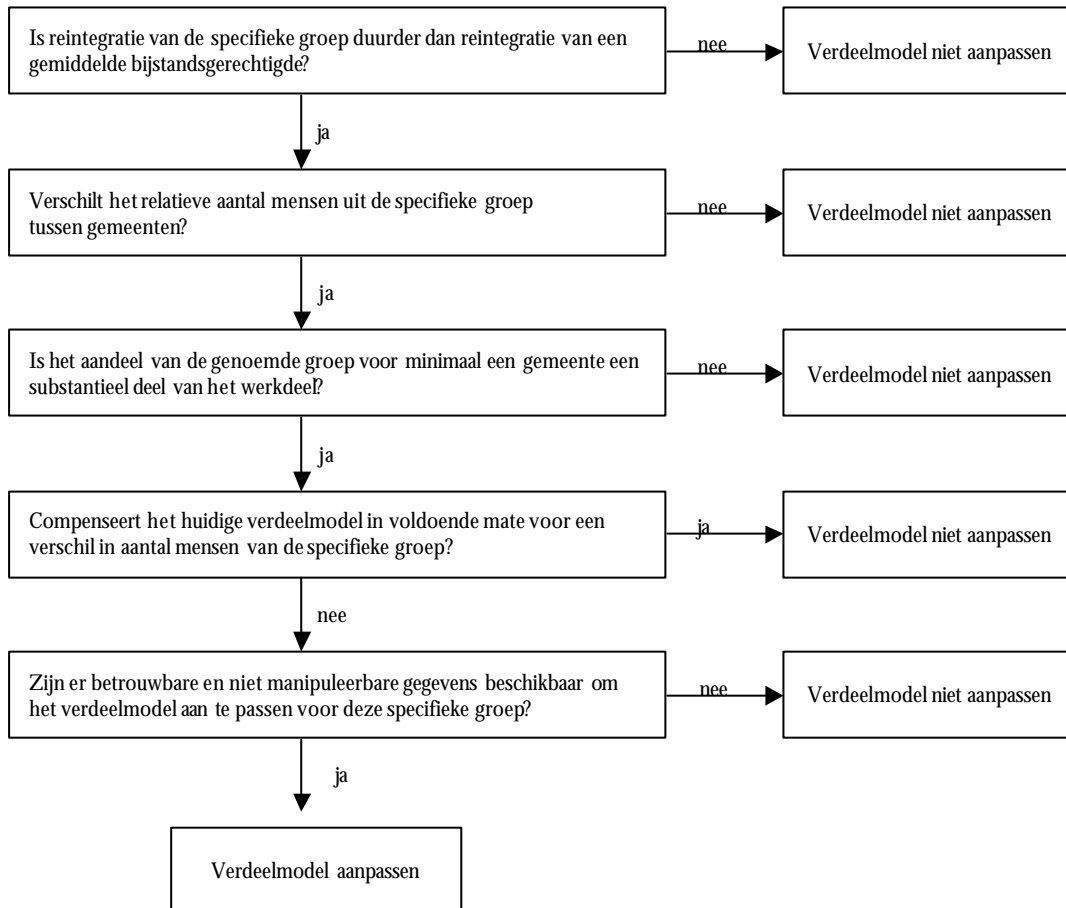
- D. Compenseert het huidige verdeelmodel in voldoende mate voor een verschillende omvang van de genoemde groepen?

Als blijkt dat er zowel een kostenverschil is tussen de genoemde groepen en de gemiddelde bijstandsgerechtigde en dat het aandeel van de genoemde groepen verschilt tussen gemeenten, dan kan het wenselijk zijn dat gemeenten hiervoor worden gecompenseerd. Het is echter goed mogelijk dat het huidige verdeelmodel hier reeds in voldoende mate voor compenseert.

- E. Zijn er betrouwbare en niet manipuleerbare gegevens beschikbaar over de genoemde groepen?

Als blijkt dat het huidige verdeelmodel onvoldoende rekening houdt met een verschillend aandeel van de genoemde groepen en als er kostenverschillen zijn, dan is het wenselijk om het verdeelmodel aan te passen. Het is dan wel noodzakelijk dat betrouwbare en niet-manipuleerbare gegevens beschikbaar zijn. Het is overigens niet per definitie noodzakelijk om gegevens over de betreffende doelgroep op te nemen. Ook andere variabelen die een sterke samenhang vertonen met de omvang van de doelgroep komen hiervoor in aanmerking. Een voorbeeld van een dergelijke variabele is omgevingsadressendichtheid. In regio's met een hoge omgevingsadressendichtheid zijn doorgaans meer verslaafden, dak- en thuislozen en mensen zonder startkwalificatie dan in regio's met een laag aantal adressen per vierkante kilometer.

Onderstaand schema vat deze vijf onderzoeksvragen samen. Voor iedere groep (dus voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen zonder startkwalificatie, mensen met taalachterstand, etc.) wordt dit stappenplan in zijn geheel doorlopen om te toetsen of het voor deze groep noodzakelijk en mogelijk is om het verdeelmodel aan te passen.



2. Wat zijn de gevolgen van een aanpassing van het verdeelmodel?

Als uit de eerste vraag blijkt dat het (voor sommige groepen) nodig en mogelijk is om het verdeelmodel aan te passen, dan wordt in deze stap het verdeelmodel aangepast. Daarvoor moeten de volgende drie vragen worden beantwoord (F, G en H):

F. Wat zijn de gevolgen voor de verdeling als de relevante nieuwe parameters worden toegevoegd aan het model?

Toevoeging van nieuwe parameters leidt tot andere uitkomsten van het verdeelmodel. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat uit de analyse blijkt dat parameters uit het huidige model die op veel draagvlak konden rekenen ineens geen significant effect meer hebben en dus niet meer in het verdeelmodel worden opgenomen of dat er variabelen in het model worden opgenomen met een onverklaarbaar teken.

G. Wat zijn de kosten en baten van een eventuele aanpassing van het verdeelmodel?

Het verdeelmodel moet aan een aantal criteria voldoen (zie schema 2/1). Verdelen naar behoefte is een belangrijk criterium, maar zeker niet het enige. Aan het aangepaste model kleven wellicht andere nadelen. Beantwoording van deze vraag betekent dat het huidige model en het aangepaste model gescoord zullen worden op de criteria.

Schema 2/1 Criteria waaraan het verdeelmodel moet voldoen

1. Het model moet verdelen naar behoefte
2. Het model dient de beleidsvrijheid van gemeenten te waarborgen, dus moet het model neutraal zijn ten opzichte van de inzet van middelen
3. Het model moet garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen
4. Het model moet de prikkelwerking van de WWB (uitstroom naar regulier werk) niet doorkruisen
5. Het model moet niet aanzetten tot oneigenlijk handelen, bijvoorbeeld het manipuleren van cliëntstromen of het manipuleren van gegevensaanlevering
6. Het model moet transparant en eenvoudig zijn
7. Het model mag niet leiden tot hoge administratieve lasten
8. Het model leidt niet tot onnodig sterke herverdeeeffecten
9. Het model kan rekenen op draagvlak

H. In hoeverre is er cumulatie met de herverdeeeffecten van het I-deel?

Een nieuwe manier van verdelen leidt tot herverdeeeffecten. Dit is op zichzelf geen bezwaar, het verdeelmodel is juist geïntroduceerd om beter aan te sluiten bij de behoefte. Sommige herverdeeeffecten zijn dan ook wenselijk. Herverdeeeffecten die cumuleren met de herverdeeeffecten van het I-deel zijn wellicht minder wenselijk. Niet alle aspecten kunnen immers in een verdeelmodel worden opgenomen. Het is niet wenselijk dat gemeenten die vanwege specifieke lokale omstandigheden een nadeel hebben op het I-deel er ook qua W-deel op achteruit gaan.

3. *In hoeverre is de arbeidsmarkt op een evenwichtige manier in het verdeelmodel is opgenomen?*

Het huidige verdeelmodel is gebaseerd op de aanname dat de lokale arbeidsmarkt van invloed is op de kosten van reïntegratie. In gemeenten met een ruime arbeidsmarkt is het waarschijnlijk moeilijker – en daarmee kostbaarder – om iemand naar een baan te begeleiden dan in gemeenten met een krappe arbeidsmarkt. Maar is dit een juiste gedachte? En is deze gedachtegang op de juiste manier in het verdeelmodel opgenomen? Concreet moeten daarom de volgende twee vragen worden beantwoord:

I. Wat is het effect van de lokale arbeidsmarkt op de prijs van reïntegratie?

J. Houdt het huidige verdeelmodel voldoende rekening met dit effect?

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen A tot en met J zijn beantwoord met informatie uit verschillende bronnen. In de eerste plaats is er deskresearch verricht. Zo is in de literatuur nagegaan wat er bekend is over trajecten voor doelgroepen en trajectprijzen en effectiviteit. Ook is nagegaan welke additionele middelen er mogelijk beschikbaar zijn voor financiering van reïntegratietrajecten. Daarnaast zijn de aanbestedingskalender (www.aanbestedingskalender.nl) en de website van het publicatiebureau van de Europese Unie in Luxemburg (<http://ted.publications.eu.int>) geraadpleegd. Op beide sites worden de uitkomsten van de aanbestedingsprocedures gepubliceerd. Hiermee werd een indicatie verkregen van de prijs die gemeenten betalen voor trajecten die zij inkopen.

Ten tweede zijn gesprekken gehouden met gemeenten, UWV en reïntegratiebedrijven. In bijlage 1 is aangegeven met welke partijen in het kader van dit onderzoek is gesproken. Het doel van de gesprekken was om inzicht te krijgen in de verschillen in kosten van reïntegratie van groepen bijstandsgerechtigden, de eerste stap van het stappenplan dus.

Deze kwalitatieve informatie is aangevuld met kwantitatieve analyses. Het doel van deze kwantitatieve analyses was om 1) inzicht te krijgen in het verschil in gemeentelijke bijstandspopulaties (stap twee van het stappenplan), 2) inzicht te krijgen in de omvang van de verschillende groepen (de derde stap van het stappenplan) en 3) inzicht te krijgen in de mate waarin het huidige verdeelmodel reeds compenseert voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulaties (stap vier van het stappenplan). In bijlage 2 staat welke bestanden daarvoor zijn gebruikt en hoe de groepen zijn geoperationaliseerd.

Ten slotte is onderzocht wat de gevolgen zijn als het huidige verdeelmodel wordt aangepast, aangepast door rekening te houden met een verschil in samenstelling van de bijstandspopulatie en aangepast door de arbeidsmarkt op een meer transparante manier in het model op te nemen. Hiervoor zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd, zie ook bijlage 2.

1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt het stappenplan toegepast. De onderzoeksvragen A t/m E worden in paragrafen 2.2 t/m 2.6 beantwoord. Ook komt in dit hoofdstuk vraag I aan de orde. Paragraaf 2.7 beantwoordt de vraag 'Wat is het effect van de lokale arbeidsmarkt op de prijs van reïntegratie?'. Hoofdstuk 3 legt de link tussen het stappenplan en het verdeelmodel (onderzoeksvragen F, G en J). Het rapport eindigt met een concluderend hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden ook beleidsaanbevelingen gedaan.

2 Het stappenplan toegepast

Het stappenplan kan tot de conclusie leiden dat het verdeelmodel niet hoeft te worden aangepast. Dit kan zijn om één van de volgende vijf redenen:

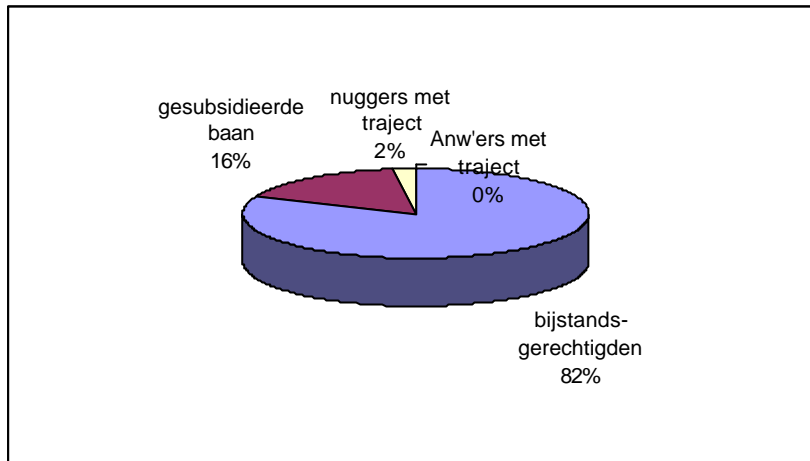
1. De prijs van reïntegratie van een bijstandsgerechtigde met een specifieke belemmering is ongeveer gelijk aan de prijs van reïntegratie van een reguliere bijstandsgerechtigde.
2. De genoemde groepen bijstandsgerechtigden zijn gelijk verdeeld over de gemeenten.
3. Het aandeel van het werkdeel dat aan deze groepen zou moeten worden uitgegeven is heel klein.
4. Het huidige verdeelmodel compenseert in voldoende mate voor eventuele verschillen.
5. Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over deze groep (of gegevens die samenhangen met deze groep).

In de paragrafen 2.2 tot en met 2.6 komen deze redenen achtereenvolgens aan de orde. Het hoofdstuk begint met een paragraaf waarin de gemeentelijke doelgroep wordt beschreven. Paragraaf 2.7 beantwoordt de vraag 'Wat is het effect van de lokale arbeidsmarkt op de prijs van reïntegratie?'. Het hoofdstuk eindigt met een concluderende paragraaf.

2.1 De gemeentelijke doelgroep

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de reïntegratie van mensen met een bijstandsuitkering (de WWB'ers), mensen met een nabestaandenuitkering (de Anw'ers), mensen zonder uitkering die zich hebben ingeschreven bij het CWI (de nuggers) en mensen op een gesubsidieerde arbeidsplaats (de voormalige ID'ers en Wiw'ers). Gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor de reïntegratie van alle nuggers en Anw'ers. De bijstandsgerechtigden zijn verreweg de grootste groep, zie figuur 2/1. Hoewel er in potentie veel nuggers en Anw'ers zijn – er zijn bijvoorbeeld bijna 145.000 mensen met een Anw-uitkering, schattingen over het aantal nuggers lopen uiteen van 90.000 (aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat zich heeft ingeschreven bij het Centrum voor Werk en Inkomen) tot ruim 200.000 (aantal personen zonder uitkering en baan dat actief naar werk zoekt) – is het aantal nuggers en Anw'ers dat een reïntegratietraject krijgt klein.⁶

⁶ www.svb.nl en Lanjouw en Selten (2004).

Figuur 2/1 De gemeentelijke doelgroep

Bron; bijstandsstatistiek, Monitor scholing & activering, ID-monitor, Wiv -monitor, allen 2003

In dit onderzoek worden verschillende groepen bijstandsgerechtigden nader onder de loep genomen. Groepen van wie wordt verwacht dat reïntegratie met extra kosten gepaard gaat, omdat deze groepen een belemmering hebben voor de arbeidsinschakeling. In box 2/1 is aangegeven welke groepen dat zijn en hoe deze groepen zijn geoperationaliseerd.

Box 2/1 Operationalisatie van de doelgroepen

In het onderzoek worden verschillende doelgroepen onderscheiden. De groepen zijn als volgt geoperationaliseerd:

Grote afstand tot de arbeidsmarkt

Bijstandsgerechtigden met een fase 3 of 4-indicatie hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Geen startkwalificatie

Iemand heeft geen startkwalificatie als hij of zij geen opleiding heeft afgerond op minimaal mbo-II niveau.

Taalachterstand

Uit SCP-onderzoek blijkt dat vooral eerste generatie niet-westerse allochtonen (m.u.v. Surinamers en mensen van de Nederlandse Antillen) slecht Nederlands spreken. Het aantal eerste generatie niet-westerse (m.u.v. Suriname en de Nederlandse Antillen) allochtone bijstandsgerechtigden wordt gebruikt als proxy voor het aantal bijstandsgerechtigden met een taalachterstand.

Verslaafden en dak- en thuislozen

Het is niet bekend welke bijstandsgerechtigden dak- of thuisloos of verslaafd zijn. Wel is bekend welke bijstandsgerechtigden belemmeringen hebben voor arbeidsinschakeling vanwege sociale problemen. Dit geldt naar verwachting voor de dak- en thuislozen. Het aantal bijstandsgerechtigden met sociale belemmeringen voor de arbeidsinschakeling wordt beschouwd als proxy voor het aantal dak- en thuislozen en verslaafden in een gemeente

Arbeidsgehandicapten

Bekend is of een bijstandsgerechtigde ook inkomsten ontvangt uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bovendien is bekend hoeveel bijstandsgerechtigden belemmeringen hebben met arbeidsinschakeling vanwege medische problemen. Beide variabelen worden als proxy beschouwd voor het aantal arbeidsongeschikte bijstandsgerechtigden.

Nuggers

Onderzocht wordt in hoeverre het aantal mensen dat zich wel heeft ingeschreven bij het CWI, maar geen uitkering heeft en niet werkt tussen gemeenten verschilt.

Veel mensen uit de gemeentelijke doelgroep kampen met één of meer problemen die het vinden van een baan bemoeilijken. 80% van de bijstandsgerechtigden heeft bijvoorbeeld geen startkwalificatie, zie tabel 2/1.⁷ 81% van de bijstandsgerechtigden heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Iets meer dan een kwart van de bijstandsgerechtigden is een eerste generatie allochtoon uit een niet-westers land (m.u.v. de Antillen en Suriname) Deze groep blijkt vaak moeite te hebben met het spreken van het Nederlands (Dagevos, Gijsberts en van Praag, 2003).

Tabel 2/1 De gemeentelijke doelgroep nader beschouwd

	WWB'ers	ID'ers	Wiw'ers
Geen startkwalificatie	80%	77%	79%
Grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 3 of 4)	81%	-	-
Taalachterstand	27%	18%	20%
Sociale belemmeringen voor arbeidsinschakeling	10%	-	-
Medische belemmeringen voor arbeidsinschakeling	22%	-	-
Neveninkomsten uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering	5%	-	-

Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004, ID-monitor 2004 en Wiw-monitor 2004

De meeste bijstandsgerechtigden hebben meer belemmeringen voor de arbeidsinschakeling. Uit tabel 2/2 blijkt dat slechts 5% van de bijstandsgerechtigden geen van de geoperationaliseerde belemmeringen heeft.

Tabel 2/2 Gemiddeld aantal belemmeringen voor de arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden

	% bijstandsgerechtigden
Geen belemmeringen	5%
1 belemmering	16%
2 belemmeringen	35%
3 belemmeringen	34%
4 of meer belemmeringen	10%

Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004

Bijstandsgerechtigden zijn verreweg de grootste groep van de groepen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Vrijwel alle bijstandsgerechtigden hebben belemmeringen die het

⁷ In bijlage 2 is aangegeven hoe deze belemmeringen voor de arbeidsinschakeling zijn geoperationaliseerd.

vinden van een baan lastig maken, bijvoorbeeld doordat ze een startkwalificatie missen of doordat ze een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

2.2 Stap 1: verschil in prijzen

Als blijkt dat de kosten van reïntegratie voor de genoemde groepen niet of nauwelijks hoger zijn dan de kosten voor reïntegratie van een gemiddelde bijstandsgerechtigde, dan is het niet nodig om in het verdeelmodel te compenseren voor deze groepen. Deze paragraaf onderzoekt in hoeverre de kosten voor reïntegratie van specifieke groepen bijstandsgerechtigden van elkaar verschillen, stap 1 uit het stappenplan.

Kanttekeningen bij resultaten

Uitspraken doen over trajectprijzen of prijzen per plaatsing voor de specifieke groepen blijkt erg moeilijk te zijn. Gemeenten kunnen weinig specifieke informatie over trajectprijzen per doelgroep verschaffen. Daar zijn verschillende redenen voor:

Doelgroepen niet zozeer herkend

Allereerst blijken gemeenten niet specifiek voor de in dit onderzoek gedefinieerde doelgroepen in te kopen. Gemeenten hebben óf geen doelgroepenbeleid geformuleerd en kopen niet voor specifieke doelgroepen in, óf hebben andere doelgroepen geformuleerd (zoals jongeren of alleenstaande moeders). Doordat gemeenten de doelgroepen niet als zodanig herkennen in hun inkoopbeleid vindt men het lastig hier uitspraken over te doen.

Inhoud trajecten

Daarnaast blijkt dat trajectprijzen die door gemeenten worden genoemd soms lastig met elkaar te vergelijken zijn. Dit komt doordat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten als er gekeken wordt naar ingekochte trajecten. Dus zelfs als gemeenten trajectprijzen kunnen specificeren per doelgroep, dan is vergelijking nog steeds moeilijk omdat de inhoud er heel anders uit kan zien. Verschillen liggen dan op het vlak van:

- integrale trajecten of deeltrajecten.

Er is een trend om meer maatwerk naar de klant te willen leveren. Gemeenten kopen dan trajectonderdelen in. De casemanager kan zo zelf bepalen welke onderdelen voor welke cliënt noodzakelijk zijn. Uitspraken doen over trajectprijzen is voor deze gemeenten niet haalbaar, omdat er geen integrale trajecten worden ingekocht. Hoe duur een traject voor een klant is, zou berekend moeten worden door per klant alle trajectonderdelen bij elkaar op te tellen. Er worden bij de gemeenten die zijn gesproken, nog geen cijfers hierover gegeneerd.

- inclusief of exclusief scholing

Sommige gemeenten kiezen er in hun bestek voor scholing in de trajectprijs op te nemen. Reïntegratiebedrijven (RIB's) hebben dan vaak zelf de vrijheid om te bepalen voor welke klant welke scholing wordt ingekocht. Doordat scholing één van de duurdere onderdelen in een traject is, zal de prijs van een traject automatisch omhoog gaan. Andere gemeenten kopen trajecten in exclusief scholing. De trajectprijzen liggen dan gemiddeld lager.

- *inclusief of exclusief kinderopvang, schuldhulpverlening, etc.*

De inhoud van trajecten bepaalt, hoe kan het ook anders, de hoogte van de trajectprijs. Hoe meer dienstverlening er door een gemeente wordt gevraagd, hoe hoger de trajectprijs zal liggen. Wordt er bijvoorbeeld verwacht dat het RIB ook de kinderopvang zal verzorgen, of schuldhulpverlening zal inzetten, dan heeft dit consequenties voor de prijs.

- *Inzet van niet traditionele vormen van toeleiding naar werk*

Gemeenten zijn al meer op zoek naar andersoortige methoden om bijstandsgerechtigden terug te leiden naar werk. Er wordt niet standaard meer teruggegrepen op het inkopen van een traject. Zo is de inzet van Work First en leerwerkplekken al meer gemeengoed geworden in gemeenteland. Er is vaak geen sprake meer van een gemiddeld traject. Gemeenten worstelen om die reden dan ook om aan te geven hoe duur een traject is.

Financieringsystematiek

Ook blijkt dat de no cure less pay systematiek het moeilijker maakt uitspraken te doen over trajectprijzen voor doelgroepen. Tegenwoordig geldt dat bij de meeste trajecten sprake is van een no cure less pay constructie (en in sommige gevallen een no cure no pay constructie). De definitieve bepaling van de trajectprijs is dan afhankelijk van de prestatie van het RIB. Deze no cure less pay constructies kunnen wisselen per bestek en per gemeente, waardoor vergelijking moeilijk wordt. Het is daardoor voor respondenten ook lastiger om uitspraken te doen over trajectprijzen, omdat men niet direct goed op de hoogte is van de uiteindelijke uitbetalingen naar RIB's. RIB's geven aan de prijs van trajecten te verhogen als met deze systematiek wordt gewerkt. Zo compenseren ze zichzelf voor het grotere risico (men krijgt minder uitbetaald bij slecht functioneren).

Reïntegratiemarkt

Reïntegratiebedrijven geven aan dat trajectprijzen niet alleen gebaseerd worden op de moeilijkheid van de doelgroep en de inhoud van het traject, maar dat commerciële drijfveren ook een belangrijke rol spelen. Als er veel concurrentie met andere RIB's is, zal de prijs iets zakken, maar als er sprake is van een gunstige concurrentiepositie dan durft men een hogere trajectprijs te vragen. Ook zaken zoals het binnenhalen van een nieuwe klant of regio, of het trachten een kantoor in een bepaalde regio open te houden kunnen van invloed zijn op de prijs.

Efficiency en effectiviteit

Inzichten in de effectiviteit en efficiency op het gebied van reïntegratie zijn nog in ontwikkeling. Hoe een gemeente zijn inkoop vormgeeft, kan afhankelijk zijn van politieke visies in een gemeente of overtuigingen die binnen de sociale dienst spelen als het gaat om schadelastbeperkingen.

Een aantal gemeenten waarmee is gesproken is meer duurdere maatwerktrajecten gaan inkopen. Het idee hierachter is dat beter maatwerk meer uitstroom naar werk zal opleveren. Een duurder traject zal dan op termijn toch een hogere schadelastbeperking opleveren dan een gemiddeld traject van 3000 Euro. Of gemeenten deze afweging maken en duurdere trajecten inzetten is erg afhankelijk van de visie van de sociale dienst.

Zolang die inzichten in effectiviteit en efficiency van trajecten nog erg in beweging zijn is het erg lastig harde maatstaven te ontwikkelen hoeveel geld er extra nodig is om klanten uit de

verschillende doelgroepen te reïntegreren. Zelfs al zouden daar nu uitspraken over gedaan kunnen worden, dan is de kans groot dat deze uitspraken snel verouderd zijn. De markt is immers erg in beweging. Dit pleit er niet voor om vanuit gegevens uit het veld de maatstaven te bepalen.

Trajectprijzen per doelgroep

Alle kanttekeningen in acht nemend hebben respondenten wel indicaties van trajectprijzen kunnen geven. Dit was voor reïntegratiebedrijven makkelijker dan voor gemeenten. Eerstgenoemden zijn op grond van het commerciële karakter van hun eigen organisatie meer gewend te denken in termen van dergelijke sturingsinformatie, waardoor de vraag hiernaar minder problemen opleverde.

Een trajectprijs voor een gemiddelde bijstandsgerechtigde ligt bij de meeste gemeenten tussen de 3000 en 3500 Euro, zie tabel 2/2. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat van de bijstandspopulatie een zeer groot deel geen startkwalificatie heeft. Omdat met de WWB de kortste weg naar werk centraal staat, wordt er ook weinig scholing ingekocht die cliënten op startkwalificatieniveau zou kunnen brengen. Trajecten voor bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie zijn dus over het algemeen gelijk aan een traject voor een 'reguliere bijstandsgerechtigde'.

Tabel 2/2 Prijs van reïntegratietrajecten per doelgroep

Doelgroepen	Trajectprijs
De gemiddelde cliënt	3000 – 3500
Cliënten waarbij startkwalificatie ontbreekt	Gelijk
Fase 4 cliënten	Gelijk
Cliënten met (grote) taalachterstand	+
Verslaafden	++
Dak- en thuislozen	++
Cliënten met arbeidshandicap	+
Nuggers	-

Bron: interviews met gemeenten en reïntegratiebedrijven

+: een traject voor een bijstandsgerechtigde uit deze groep is enigszins duurder dan een traject voor een gemiddelde bijstandsgerechtigde

++: een traject voor een bijstandsgerechtigde uit deze groep is aanzienlijk duurder dan een traject voor een gemiddelde bijstandsgerechtigde

Omdat in veel gemeenten het merendeel van het bestand een fase 4 beoordeling heeft, is dit eigenlijk direct ook de prijs voor de gemiddelde cliënt. Hierbij wordt opgemerkt dat het bij trajecten voor fase 2 en 3 cliënten met name om matching- en bemiddelingsactiviteiten gaat, en dat deze trajecten iets goedkoper kunnen zijn.

Ongeveer driekwart van de respondenten geeft aan dat de trajectprijs voor allochtonen iets hoger ligt. Dit komt omdat voor deze groep vaak NT2 scholing ingezet moet worden, vanwege onvoldoende beheersing van het Nederlands. Daarnaast worden soms nog andere scholingsonderdelen ingezet, zoals trainingen op het vlak van communicatie of cultuur op de werkvloer. Trajectprijzen voor specifieke allochtone doelgroepen zijn daarom wat hoger dan de trajectprijs voor een reguliere klant. Bij de meeste gemeenten waarmee is gesproken werden oud- en nieuwkomersgelden ingezet voor NT2 trajecten voor allochtonen. In 2006 komt via de nieuwe

Wet Inburgering (WI) geld vrij voor gecombineerde inburgerings- en reïntegratietrajecten.⁸ Het is de meeste respondenten nog niet duidelijk hoeveel gelden beschikbaar komen en in hoeverre deze kostendekkend zullen zijn. Wel zal dus in elk geval een gedeelte van deze wat gemiddeld duurdere trajecten gecompenseerd kunnen worden via gelden uit de WI.

Veel van de gemeenten waarmee is gesproken doen weinig met dak- en thuislozen en verslaafden. Dit komt vaak doordat de groepen in de gemeenten dusdanig klein zijn, dat hiervoor geen contracten worden ingekocht. In de grote gemeenten ligt dit anders. Trajecten voor deze groepen zijn inderdaad veel duurder, zo vindt men. Deze trajecten hebben over het algemeen veeleer betrekking op sociale activering en nog niet zo zeer direct op (terug)leiden naar werk. Vaak worden deze trajecten ingezet in combinatie met ondersteunende hulpverlening vanuit de afdeling Welzijn. Die hulpverlening wordt dan met welzijnsgelden gefinancierd. Het gaat dan om hulp bij afkicken, psychosociale hulpverlening etc. Vanuit de sociale dienst worden dan specifieke activeringstrajecten ingekocht. Deze trajecten zijn kostbaar, wel 2 of 3 keer zo duur als een traject voor een 'reguliere' klant. Op het totale W-budget gaat het – omdat de groepen zo klein zijn – overigens wel om een relatief klein deel.

Wat betreft bijstandsgerechtigden met een arbeidshandicap lopen de meningen uiteen. Er moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen twee groepen arbeidsgehandicapten. Een deel van de arbeidsgehandicapten valt onder de verantwoordelijkheid van het UWV (mensen met ook een WAO-uitkering) Gemeenten maken dus nauwelijks tot geen kosten voor reïntegratie van deze groep. Er zijn ook arbeidsgehandicapten die niet onder de verantwoordelijkheid van het UWV vallen. Voor deze groep zijn gemeenten aan zet. Bij sommige van deze cliënten is de belemmering dusdanig, dat men (tijdelijk) van de arbeidsplicht is vrijgesteld. In dat geval worden er geen trajecten ingezet. Voor arbeidsgehandicapten kunnen andere middelen worden ingezet om deze groepen te helpen aan een baan (middelen uit de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA) en nu de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)).⁹ De wetten maken het werkgevers aantrekkelijk om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen, bijvoorbeeld via een no risk polis, premiekorting en arbeidsplaatsvoorzieningen. Sommige respondenten kunnen goed uit de voeten met deze voorzieningen, waardoor trajectprijzen niet erg verschillen met die voor een 'reguliere' bijstandsgerechtigde. Andere respondenten geven aan dat trajecten voor deze doelgroep gemiddeld wel wat hoger liggen. Dit is zeker het geval als een specifieke aangepaste scholing ingezet wordt, deze zijn vaak substantieel duurder.

Van de gemeenten die in dit onderzoek zijn benaderd, voert slechts een enkele gemeente een actief nuggers-beleid. De nuggers die zichzelf melden bij de sociale dienst en om een traject verzoeken, krijgen een traject aangeboden. In de praktijk blijkt dit zelden voor te komen. Gemeenten vinden het dan ook lastig om voor deze groep een gemiddelde trajectprijs te benoemen. Het gaat in elk geval om trajectprijzen die overeenkomen of goedkoper zijn dan de trajectprijs voor een gemiddelde bijstandsgerechtigde.

⁸ De WI geeft alleen extra middelen aan bijstandsgerechtigden als ze niet ontheven zijn van de inburgeringsplicht op basis van lichamelijke of psychische gronden. Voor een gecombineerd traject komen de bijstandsgerechtigden alleen in aanmerking als ze niet zijn ontheven van de verplichting tot het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid.

⁹ De no risk polis en premiekorting zijn na intrekking van de Wet REA nog steeds, dankzij de nieuw Wet WIA, toegankelijk voor cliënten van de gemeenten die geplaatst zijn in reguliere arbeid, zij het onder strengere voorwaarden. De arbeidsplaatsvoorzieningen zijn ongewijzigd van toepassing.

Prijs per plaatsing

De prijs van een traject zegt nog weinig over de kosten om iemand te laten uitstromen naar werk. Dat hangt ook samen met de effectiviteit van een traject. In dit onderzoek gaat het om de vraag of het voor sommige doelgroepen kostbaarder is om hen te reïntegreren naar werk. Uiteindelijk zou het dus wenselijk zijn te achterhalen hoeveel de prijs voor een plaatsing is per doelgroep. De huidige informatie is echter ontoereikend om deze vraag te beantwoorden. En zelfs als prijzen per plaatsing bekend zijn, kan worden afgevraagd hoeveel waarde aan deze informatie moet worden gehecht: het had wellicht goedkoper gekund. Trajectprijzen of zelfs de prijzen per plaatsing zeggen dus niet zoveel over het daadwerkelijk vereiste bedrag om mensen te laten uitstromen.

Conclusie

Vrijwel alle respondenten leggen de relatie tussen de individuele problematiek van een cliënt en de kosten om deze persoon te laten reïntegreren. Hoe meer belemmeringen een uitkeringsgerechtigde heeft, hoe langer het zal duren deze persoon inderdaad te plaatsen en hoe hoger de kosten hiervan zullen zijn. Cumulatie van problematiek speelt dus zeer waarschijnlijk een rol als het gaat om het berekenen van de kosten van reïntegreren. Op basis van de huidige beschikbare informatie is het echter vrijwel onmogelijk om specifieke uitspraken hierover te genereren. Hoeveel duurder een reïntegratie dan precies zou zijn, en welke belemmeringen bijdragen aan de kostenstijging, daarover durven de respondenten geen uitspraak over te doen. Ook is het onbekend of de extra middelen die voor sommige groepen (middelen uit de WI en REA/WIA-instrumenten) beschikbaar zijn toereikend zijn om te compenseren voor de extra moeilijkheid van reïntegratie van deze groep. Overigens zijn er ook respondenten die het niet direct met deze eindconclusie eens zijn. Als er een goede diagnose wordt gemaakt, en er creatief wordt ingekocht zodat wordt gezorgd voor een passend traject, hoeft dit niet altijd direct duurder te zijn, zo vindt men.

2.3 Stap 2: verschil in bijstandspopulaties tussen gemeenten

Het verdeelmodel moet gemeenten compenseren voor een *verschil* in behoefte aan reïntegratiemiddelen. Een verdeelmodel hoeft alleen rekening te houden met de kenmerken van de gemeentelijke bijstandspopulatie als de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulaties van elkaar verschillen. Als alle gemeenten immers x% bijstandsgerechtigden met belemmering y hebben, dan is het niet nodig om hiervoor te compenseren. Gemeenten verschillen dan immers niet in hun behoefte.

De tweede stap van het stappenplan onderzoekt in hoeverre gemeentelijke bijstandspopulaties van elkaar verschillen. Deze paragraaf geeft de resultaten van deze stap. Daarvoor wordt per belemmering in beeld gebracht hoeveel bijstandsgerechtigden met een specifieke belemmering de gemeenten hebben. De verschillen worden in beeld gebracht met een zogenaamde box-plot. In box 2/2 staat hoe een box-plot moet worden gelezen.

Box 2/2 De box-plot uitgelegd

Een box-plot is een grafiek waarin spreiding in waarnemingen goed kan worden aangetoond. De boxplot bestaat uit een aantal onderdelen:

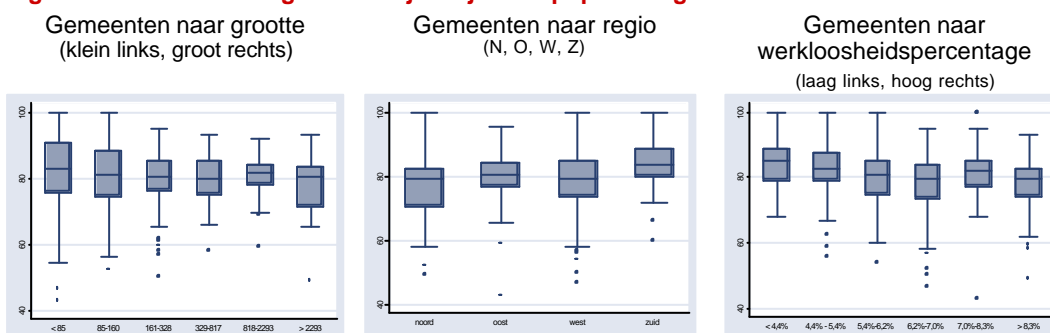
1. een horizontale lijn. Dit is de waarde van de mediaan, de waarde behorende bij de middelste waarneming (als alle waarnemingen geordend zouden zijn).
2. een grote balk; 50% van de waarnemingen heeft een waarde binnen deze balk. Hoe korter de balk, des te meer de waarnemingen op elkaar lijken.
3. een verticale lijn; 90% van de waarnemingen heeft een waarde op deze lijn. Wederom geldt, hoe korter de lijn, des te meer waarnemingen op elkaar lijken.
4. losse punten in de grafiek. Dit zijn de waarden die sterk afwijken van het gemiddelde.

Het is vaak inzichtelijk om de populatie op te splitsen in een aantal deelgroepen. Voor alle deelgroepen wordt dan een figuur getekend. Zo kunnen verschillende balken met elkaar worden vergeleken. In dit rapport worden gemeenten verdeeld naar grootte, regio en arbeidsmarkt.

Geen startkwalificatie

80% van de bijstandsgerechtigden heeft geen startkwalificatie. Het aantal bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie verschilt per gemeente. In diverse gemeenten heeft geen enkele bijstandsgerechtigde een startkwalificatie. In andere gemeenten heeft echter meer dan de helft van de bijstandsgerechtigden een startkwalificatie.

Figuur 2/2 laat zien hoe de gemeenten van elkaar verschillen.¹⁰ Bijlage 3 geeft de figuren in een groter formaat. In de linker figuur zijn de gemeenten gerangschikt naar grootte. De kleinste gemeenten staan links in deze figuur, de grootste rechts. Er is geen relatie tussen de omvang van de gemeente en het aandeel bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie. De balken liggen immers op ongeveer dezelfde hoogte. De spreiding is het grootst bij kleine gemeenten: daar zitten de gemeenten waar alle bijstandsgerechtigden geen startkwalificatie hebben. Daar zitten echter ook de gemeenten waar slechts de helft van de bijstandsgerechtigden een startkwalificatie mist.

Figuur 2/2 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: geen startkwalificatie

Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004

¹⁰ Gemeenten uit een samenwerkingsverband zijn samengevoegd. Het samenwerkingsverband wordt beschouwd in de figuren als "gemeente". Vanaf 2007 worden budgetten overigens niet meer per samenwerkingsverband bepaald maar per gemeente. Toen dit onderzoek werd uitgevoerd was dit nog niet bekend.

In Zuid-Nederland missen bijstandsgerechtigden vaker een startkwalificatie dan in de rest van Nederland. Dat blijkt uit de middelste figuur. In deze figuur zijn de gemeenten gesorteerd op basis van regio. In de rechter figuur wordt de relatie gelegd tussen het aantal bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie in een gemeente en de gemeentelijke arbeidsmarkt (uitgedrukt in het werkloosheidspercentage). Deze relatie is aanwezig: in gemeenten met een laag werkloosheidspercentage hebben relatief weinig bijstandsgerechtigden een startkwalificatie.

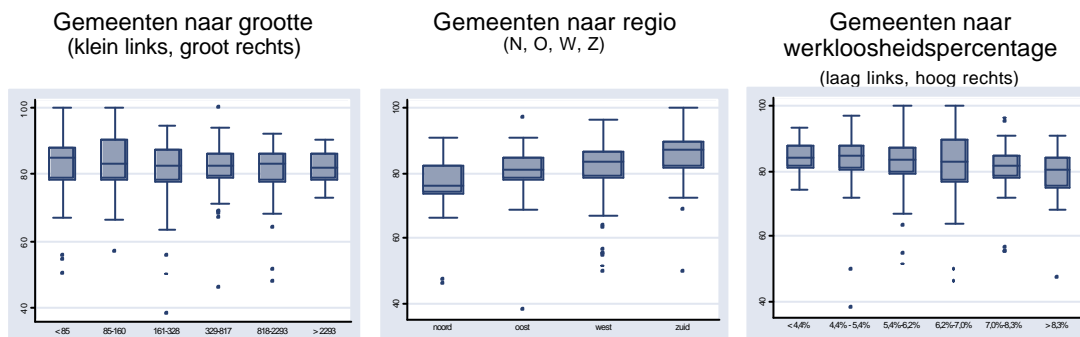
Conclusie:

- vrijwel alle gemeenten hebben veel bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie;
- gemeenten met een goede arbeidsmarkt en gemeenten in Zuid-Nederland hebben relatief veel bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie;
- de spreiding tussen gemeenten is het grootst bij de kleinste gemeenten.

Afstand tot de arbeidsmarkt

De fase-indeling is de geëigende maat om afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen. Figuur 2/3 geeft aan in hoeverre de gemeentelijke bijstandspopulaties verschillen naar afstand tot de arbeidsmarkt, ofwel in het aantal bijstandsgerechtigden dat is ingedeeld in fase 3 of 4.¹¹ Net als veel bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie, zijn er ook veel bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is een probleem dat alle gemeenten ervaren. In 99% van de gemeenten is minimaal de helft van de bijstandsgerechtigden ingedeeld in fase 3 of 4. In sommige gemeenten hebben zelfs alle bijstandsgerechtigden een fase 3- of 4-indicatie. Wederom geldt dat de uitschieters zich voordoen bij de kleinste gemeenten.

Figuur 2/3 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: afstand tot de arbeidsmarkt



Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004

Het aandeel bijstandsgerechtigden met een fase 3- of 4-indicatie hangt niet samen met de omvang van de gemeente of de gemeentelijke arbeidsmarkt, zo blijkt uit figuur 2/3. Wel is er een samenhang met regio. In Noord-Nederland zijn relatief weinig bijstandsgerechtigden ingedeeld in fase 3 en 4. Zuid-Nederland kent juist een bovengemiddeld percentage bijstandsgerechtigden met een fase 3- of 4-indicatie.

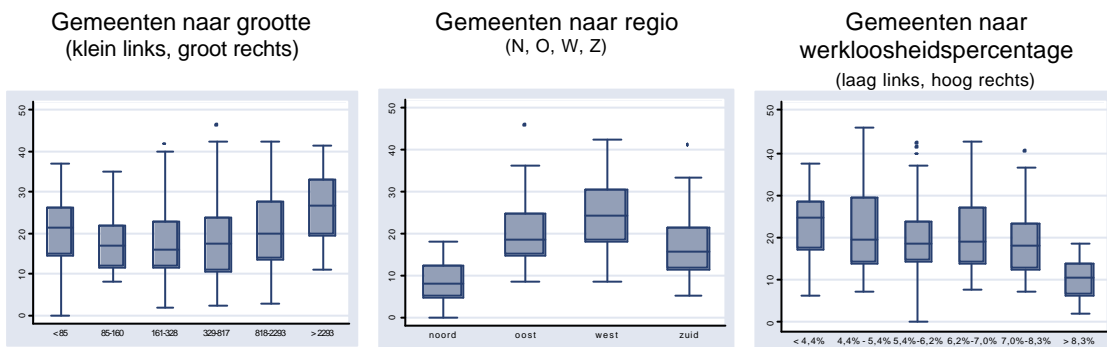
¹¹ Van ongeveer tien gemeenten is voor geen enkele bijstandsgerechtigde bekend in welke fase de bijstandsgerechtigden zijn ingedeeld. Deze gemeenten zijn in deze figuur niet opgenomen.

Conclusie:

- vrijwel alle gemeenten hebben veel bijstandsgerechtigden met grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- gemeenten in Zuid-Nederland hebben relatief veel bijstandsgerechtigden in fase 3 en 4, in Noord-Nederland zijn het er juist relatief weinig;
- de spreiding tussen gemeenten is het grootst bij de kleinste gemeenten.

Taalachterstand

Ongeveer een kwart van de bijstandsgerechtigden is eerste generatie niet-westerse allochtoon (m.u.v. de Antillen en Suriname). Deze mensen hebben vaak een taalachterstand. Het aandeel bijstandsgerechtigden met een aldus gedefinieerde taalachterstand verschilt tussen gemeenten. Er is bijvoorbeeld een gemeente die geen enkele bijstandsgerechtigde met een taalachterstand in haar bakken heeft. Maar er zijn ook gemeenten waar bijna de helft van de bijstandspopulatie taalproblemen heeft.

Figuur 2/4 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: taalachterstand

Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004

Er is een duidelijke samenhang tussen zowel omvang van de gemeente, regio en de arbeidsmarkt enerzijds en het aantal bijstandsgerechtigden met een taalachterstand anderzijds. Bijstandsgerechtigden met een taalachterstand zijn er weinig in kleine tot middelgrote gemeenten, in het noorden van het land en in regio's met een relatief hoog werkloosheidspercentage. De grote steden en West-Nederland hebben juist veel eerste generatie niet-westerse allochtonen. Zij hebben zeer waarschijnlijk ook veel mensen met een taalachterstand.

Conclusie:

- gemeenten verschillen in het aantal bijstandsgerechtigden met een taalachterstand
- met name in West-Nederland en de grote gemeenten zijn er relatief veel bijstandsgerechtigden met een taalachterstand;

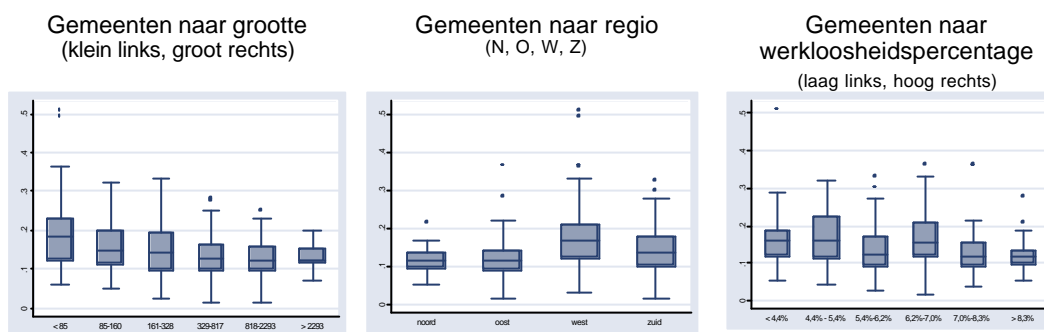
Dak- en thuislozen en verslaafden

Nederland heeft meer dan 60.000 verslaafden. Dit zijn problematische alcohol- en drugsgebruikers en gokkers. Een deel van hen heeft een bijstandsuitkering. Vanwege hun

verslavingsproblematiek is reïntegratie naar een baan moeilijk. Het is niet bekend welke bijstandsgerechtigden een verslaving hebben. Wel is bekend hoeveel verslaafden er in een bepaalde gemeente wonen.

In figuur 2/5 is de relatie gelegd tussen het aantal verslaafden in een gemeente en het aantal bijstandsgerechtigden. Daaruit volgt dat verslaafdenproblematiek geen grotestadsproblematiek is. Of in ieder geval, niet meer dan dat bijstandsproblematiek een grotestadsprobleem is. Per inwoner zijn er in een grote stad dus meer verslaafden dan in een kleinere gemeente, maar per bijstandsgerechtigde niet. Er is wel een relatie met regio: in West-Nederland zijn er in verhouding tot het aantal bijstandsgerechtigden relatief veel verslaafden.

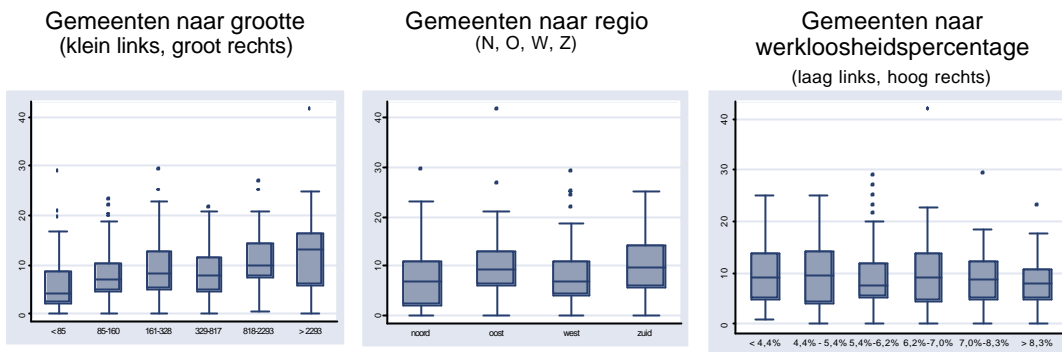
Figuur 2/5 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: verhouding verslaafden - bijstandsgerechtigden



Bron: het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem, 2004

De in figuur 2/5 vertoonde getallen hebben geen betrekking op specifiek de gemeentelijke bijstandspopulatie. Om toch iets te kunnen zeggen over het aantal bijstandsgerechtigden met verslavingsproblemen, wordt een proxy gebruikt. In de gemeentelijke bijstandsstatistiek kunnen gemeenten aangeven of bijstandsgerechtigden belemmeringen hebben voor de arbeidsinschakeling. Eén van de categorieën die wordt onderscheiden zijn sociale belemmeringen. Verslaafden en dak- en thuislozen hebben deze belemmering. Binnen deze groep vallen echter ook personen met andere belemmeringen zoals psychosociale problematiek.

In figuur 2/6 is de relatie tussen gemeentegrootte, regio en werkloosheidspercentage enerzijds en het percentage bijstandsgerechtigden met sociale belemmeringen anderzijds weergegeven. Nu is wel een duidelijke relatie met gemeentegrootte zichtbaar: gemeenten met veel bijstandsgerechtigden hebben ook verhoudingsgewijs veel bijstandsgerechtigden met sociale belemmeringen. Er is geen relatie tussen regio en werkloosheidspercentage.

Figuur 2/6 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie : sociale belemmeringen

Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004

Conclusie:

- in grote steden wonen meer verslaafden. In grote steden wonen echter ook meer bijstandsgerechtigden. De verhouding verslaafde/bijstandsgerechtigde hangt nauwelijks samen met gemeentegrootte
- gemeenten met veel bijstandsgerechtigden hebben ook verhoudingsgewijs veel bijstandsgerechtigden met sociale belemmeringen voor de arbeidsinschakeling

Arbeidsgehandicapten

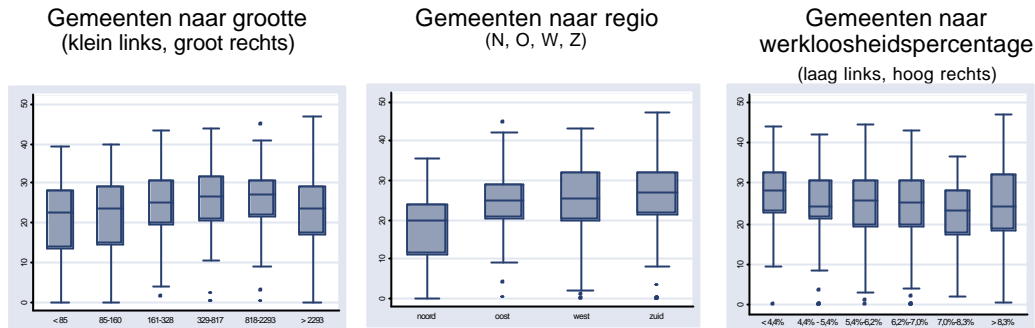
Twee proxies zijn gebruikt om een indicatie te krijgen van de mate waarin bijstandsgerechtigden een arbeidshandicap hebben. Ten eerste de bijstandsgerechtigden die volgens de gemeente op medische gronden belemmerd zijn in het vinden van een baan. Dit geldt voor iets minder dan een kwart van de bijstandsgerechtigden. Ten tweede de bijstandsgerechtigden die ook inkomsten hebben uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ongeveer 5% van de bijstandsgerechtigden heeft dat.

Er zijn elf gemeenten die aangeven dat geen enkele bijstandsgerechtigde medische belemmeringen heeft voor het vinden van een baan. Er zijn echter ook elf gemeenten waar meer dan 40% van de bijstandspopulatie vanwege medische belemmeringen moeilijk een baan vindt. Volgens deze gemeenten in ieder geval. Het aandeel bijstandsgerechtigden met medische belemmeringen verschilt dus aanzienlijk tussen gemeenten. Er zijn drie redenen die dit resultaat veroorzaken. Eén: gemeenten verschillen in hun gemeentelijk beleid. Sommige gemeenten zijn strenger ten opzichte van hun bijstandsgerechtigden dan andere. Gemeente A vindt bijvoorbeeld rugproblemen wel degelijk belemmerend voor het vinden van een baan, terwijl gemeente B dit niet als handicap ziet. Twee: het invulgedrag op deze vraag verschilt tussen gemeenten. Sommige gemeenten vullen de gegevens voor de bijstandsstatistiek nauwkeuriger in dan andere gemeenten. Drie: de gemeentelijke bijstandspopulaties verschillen van elkaar. Onze interesse gaat uit naar alleen verschillen op grond van de laatste reden. Echter, niet bekend is in hoeverre de gemeentelijke bijstandspopulaties daadwerkelijk van elkaar verschillen qua gezondheid. Daarom wordt toch het door de gemeente aangegeven aantal bijstandsgerechtigden met medische belemmeringen voor de arbeidsinschakeling als proxy gebruikt.

Figuur 2/7 laat de verschillen zien in het aandeel bijstandsgerechtigden in de gemeentelijke bijstandspopulatie met medische belemmeringen tussen gemeenten. Dit aandeel hangt niet samen

met de omvang van de gemeente of met de gemeentelijke arbeidsmarkt. Wel is er enige samenhang met regio: in Noord-Nederland zijn er, volgens de gemeenten aldaar, relatief weinig bijstandsgerechtigden met medische belemmeringen voor de arbeidsinschakeling.

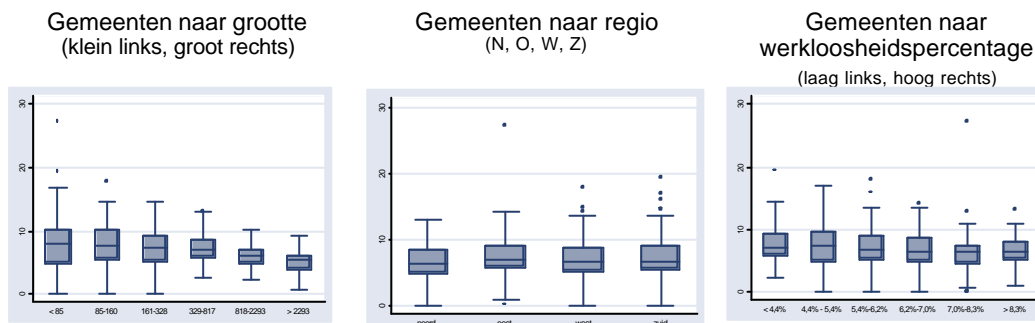
Figuur 2/7 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: medische belemmeringen



Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004

Figuur 2/8 focust op het aandeel bijstandsgerechtigden dat naast hun bijstandsuitkering een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Dit zijn mensen bij wie er overduidelijk sprake is van medische problemen. Anders hadden ze immers geen arbeidsongeschiktheidsuitkering gehad. Grote gemeenten hebben relatief weinig bijstandsgerechtigden met ook een arbeidsongeschiktheidsuitkering, zo blijkt uit deze figuur.

Figuur 2/8 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: arbeidsongeschiktheidsuitkering



Bron: Bijstandsstatistiek januari – september 2004

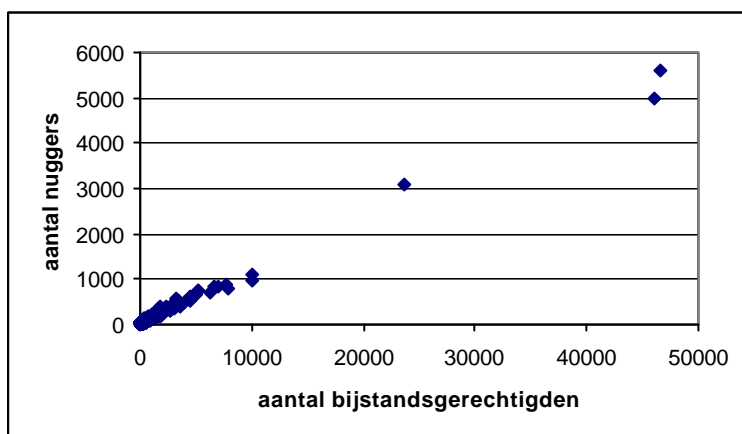
Conclusie:

- gemeenten verschillen in het aantal bijstandsgerechtigden met medische belemmeringen; vooral in Noord-Nederland zijn het er relatief weinig. De verschillen kunnen overigens ook worden veroorzaakt door een verschil in de door de gemeente gehanteerde definitie van medische belemmering en een verschil in rapportagegedrag;
- kleine gemeenten hebben relatief veel bijstandsgerechtigden met ook inkomsten uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Nuggers

Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor bijstandsgerechtigden. Ook nuggers vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, mits ze zich bij het CWI hebben ingeschreven. Figuur 2/9 laat de relatie zien tussen het aantal nuggers in een gemeente en het aantal bijstandsgerechtigden. Daaruit blijkt dat er bijna een lineair verband is: hoe meer bijstandsgerechtigden een gemeente heeft, des te meer nuggers er zijn. Het aantal bijstandsgerechtigden is ongeveer vijf maal zo groot als het aantal nuggers.

Figuur 2/9 Relatie tussen aantal nuggers en aantal bijstandsgerechtigden



Bron: bijstandsstatistiek, verzekerdenadministratie, CWI-administratie, WW-administratie, WAO-administratie, Wsw-monitor, ID-monitor en Wiv-monitor

Kleine gemeenten hebben relatief meer nuggers dan grote gemeenten, zie tabel 2/3. In de kleinste gemeenten zijn er bijvoorbeeld 4 keer zoveel bijstandsgerechtigden als nuggers, in grote gemeenten zijn er zeven keer meer bijstandsgerechtigden dan nuggers. Dit verschil komt waarschijnlijk door de oververtegenwoordiging van het aantal bijstandsgerechtigden in grote steden. Nuggers zijn gelijk over het land verdeeld.

Tabel 2/3 Verhouding nuggers en bijstandsgerechtigden

Gemeentegrootte	Kleinste 10%	10-25%	25-50%	50-75%	75-90%	Grootste 10%
Aantal WWB'ers per nuggers	3,8	4	4,5	5,3	5,9	7,1

Bron: bijstandsstatistiek, verzekerdenadministratie, CWI-administratie, WW-administratie, WAO-administratie, Wsw-monitor, ID-monitor en Wiv-monitor

Conclusie:

- kleine gemeenten hebben verhoudingsgewijs meer nuggers dan grote gemeenten.

2.4 Stap 3: budgetaandeel

De vorige twee paragrafen besteedden aandacht aan prijzen en hoeveelheden. Het is echter pas nodig om het verdeelmodel aan te passen als het om substantiële bedragen gaat. Een correctie voor een kleine groep met weinig extra kosten maakt het verdeelmodel nodeloos ingewikkeld.

De kwalificaties 'grote afstand tot de arbeidsmarkt' en 'geen startkwalificatie' gelden voor de bulk van de bijstandsgerechtigden, zie tabel 2/1 en 2/4. Reïntegratie-inspanningen voor deze twee groepen bedragen dus een substantieel deel van het werkdeel. Dit geldt niet voor nuggers, verslaafden en dak- en thuislozen. Dit zijn relatief kleine groepen. Hoewel voor verslaafden en dak- en thuislozen, als er trajecten worden ingezet, er dure trajecten worden ingezet, blijft het totale aandeel van deze groep op het werkdeel klein. Het budgetaandeel voor mensen met een taalachterstand en mensen met medische problemen ligt tussen de eerder genoemde groepen in.

Tabel 2/4 Het budgetaandeel per doelgroep

	Aantal WWB'ers	Prijs	Budgetaandeel
Geen startkwalificatie	Veel	Gemiddeld	Hoog
Grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 3 of 4)	Veel	Gemiddeld	Hoog
Taalachterstand	Gemiddeld	Wellicht hoger	Gemiddeld
Dak- en thuislozen en verslaafden	Weinig	Hoger	Klein
Arbeidsgehandicapten	Gemiddeld	Wellicht hoger	Gemiddeld
Nuggers	Weinig	Gemiddeld	Klein

Conclusie:

- Het grootste deel van het werkdeel wordt (als gesubsidieerde arbeid buiten beschouwing wordt gelaten) besteed aan bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie en bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt
- Nuggers, dak- en thuislozen en verslaafden souperen slechts een klein deel van het W-deel, ondanks de dure trajecten voor de laatste twee groepen

2.5 Stap 4: correctie van het huidige verdeelmodel

Het huidige verdeelmodel verdeelt op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor arbeidsmarkt en, impliciet, gemeenteomvang. De samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie is niet expliciet in het huidige model opgenomen¹² Het is dan ook de vraag of het huidige verdeelmodel compenseert voor verschillen in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie. Of dit zo is, wordt in deze paragraaf onderzocht.

Het huidige verdeelmodel – en in het verlengde de onderzoeksvraag – is gebaseerd op de gedachte dat sommige gemeenten meer middelen per bijstandsgerechtigde moeten ontvangen dan andere gemeenten. Bijvoorbeeld doordat de arbeidsmarkt verschilt (de gedachte achter het huidige verdeelmodel). Of doordat de problematiek van de gemeentelijke bijstandspopulaties van elkaar verschillen (de gedachte achter de onderzoeksvraag van dit onderzoek en de gedachte achter de opname van de vraagkant van de arbeidsmarkt in het huidige verdeelmodel).

Het verdeelmodel houdt rekening met de genoemde probleemgroepen als gemeenten met een groot aandeel van deze groepen meer geld krijgen dan gemeenten met een klein aandeel van deze

¹² De variabele kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid is overigens in het model opgenomen om ook rekening te houden met de vraagkant van de arbeidsmarkt.

groepen. Dit is niet het geval. Dat blijkt uit de volgende figuren die de relatie tussen het bedrag dat een gemeente per bijstandsgerechtigde ontvangt en het aandeel bijstandsgerechtigden met een specifieke belemmering voor de arbeidsinschakeling laten zien. Het bedrag per bijstandsgerechtigde is het bedrag dat een gemeente in 2006 zou ontvangen als volledig op basis van het model wordt verdeeld. Er is dan dus geen compensatiedeel meer voor kosten gemaakt in het verleden. Dit is de situatie waarmee de middelen in 2011 worden verdeeld.

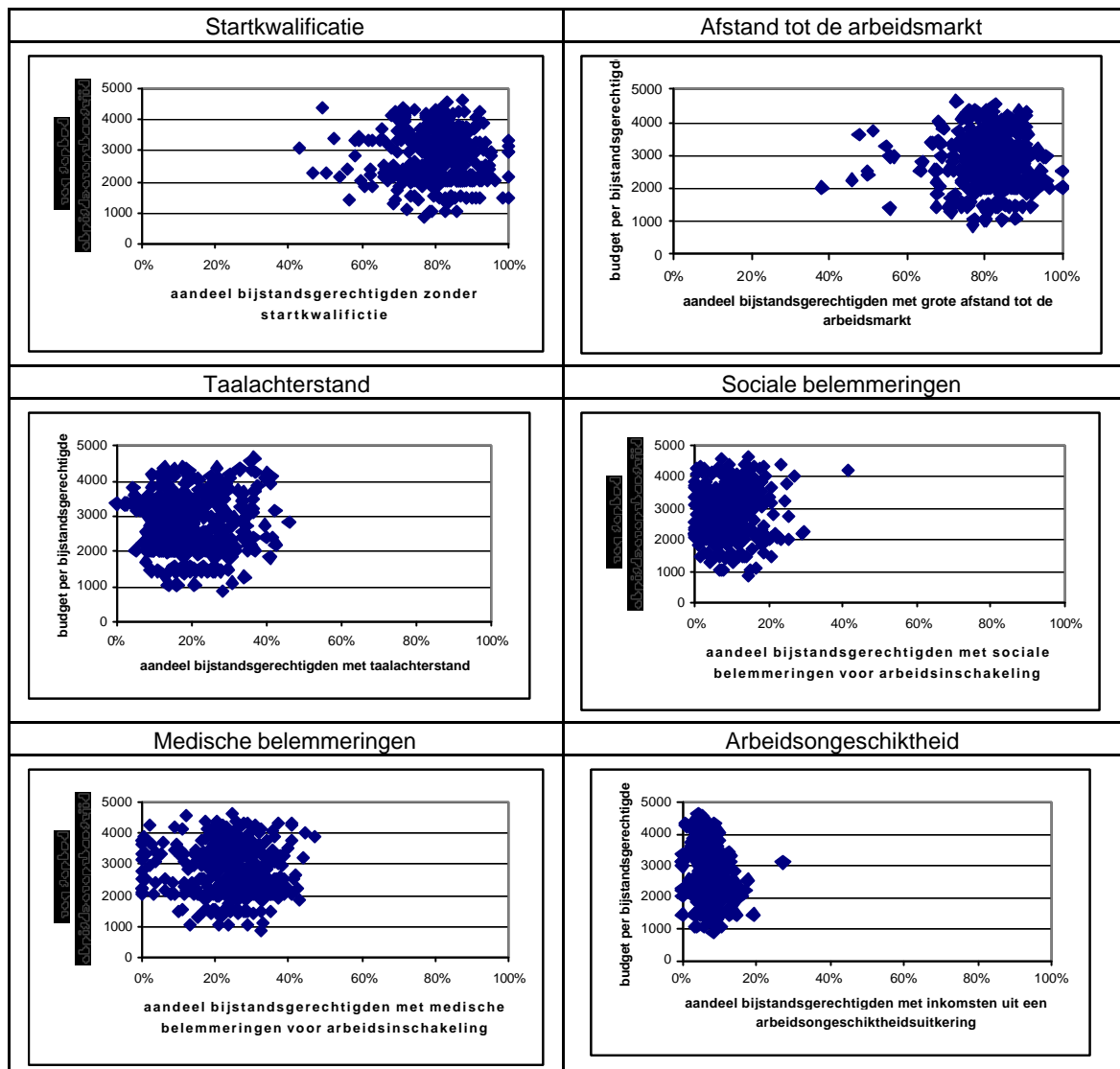
Als het verdeelmodel compenseert voor een verschil in de gemeentelijke bijstandspopulaties moeten de punten in de figuren van figuur 2/10 een lijn van linksonder naar rechtsboven vormen.¹³ Gemeenten met weinig mensen met een specifiek probleem krijgen dan een relatief laag bedrag per bijstandsgerechtigde; gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met deze problemen ontvangen dan een hoger bedrag per bijstandsgerechtigde. Deze lijn is echter in geen van de figuren te ontdekken. Er zijn slechts puntenwolken zichtbaar. Het huidige verdeelmodel compenseert derhalve niet voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie voor de door ons onderscheiden doelgroepen.

Conclusie:

- Het huidige verdeelmodel compenseert niet voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie

¹³ Een kanttekening bij deze figuren is dat het totale budget wordt vergeleken met het aandeel van één specifieke groep. Dat dit tot vertekende resultaten kan leiden blijkt het beste uit een voorbeeld. Stel er zijn twee gemeenten, A en B, en twee groepen bijstandsgerechtigden met problemen, I en II. Veronderstel verder dat gemeente A nu veel mensen van groep I heeft en weinig mensen van groep II en dat voor gemeente B het omgekeerde geldt. Stel ook dat beide groepen even duur zijn om te reintegreren. Als het verdeelmodel nu rekening houdt met de samenstelling van de bijstandspopulatie krijgen beide gemeenten evenveel budget per bijstandsgerechtigde. Er is dan geen relatie tussen het aandeel van een specifieke groep en het budget per bijstandsgerechtigde. Het is overigens de vraag in hoeverre dit voor dit onderzoek relevant is. Deze redenatie gaat immers op als de groepen elkaar uitsluiten: dus als een gemeente veel mensen heeft zonder startkwalificatie, zou het weinig mensen moeten hebben met bijvoorbeeld een grote afstand tot de arbeidsmarkt of met een taalachterstand. Dit blijkt niet het geval te zijn: de correlatie tussen het aandeel mensen met probleem A en probleem B is vaker positief dan negatief. Problemen versterken elkaar dus eerder dan dat ze tegen elkaar opwegen. De correlatiecoëfficiënten zijn overigens laag.

Figuur 2/10 Budget per bijstandsgerechtigde versus aandeel bijstandsgerechtigde met een specifieke belemmering



Bron: ministerie van SZW en bijstandsstatistiek 01/09 2004

2.6 Stap 5: beschikbaarheid gegevens

Gegevens over individuele bijstandsgerechtigden worden door gemeenten via de bijstandsstatistiek aangeleverd aan het Centraal Bureau voor de Statistiek. De bijstandsstatistiek bevat bijvoorbeeld informatie over het opleidingsniveau en de fase-indeling van bijstandsgerechtigden. Ook de bestanden van het Centrum voor Werk en Inkomen zouden gebruikt kunnen worden om opleidings- en fase-informatie te achterhalen. Het CWI heeft echter alleen informatie van de nieuwe instroom. De bijstandsstatistiek kan worden gekoppeld aan de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Uit deze administratie kan de herkomst van een bijstandsgerechtigde worden afgeleid.

Over de betrouwbaarheid van deze gegevens valt te twisten. Sommige van de geïnterviewde gemeenten zijn huiverig om te compenseren voor karakteristieken van het klantenbestand. Men ziet dan met name moeilijkheden in de operationalisatie hiervan. Welke belemmeringen zijn dan dusdanig moeilijker dan andere dat hier een geldelijke compensatie voor noodzakelijk wordt geacht, en om hoeveel compensatie zou het dan gaan? Men ziet niet in hoe hier solide uitspraken over gedaan kunnen worden. Daarbij maakt men de kanttekening dat persoonsgegevens van klanten uit de bijstandsstatistiek niet geheel en al betrouwbaar zijn. Om deze gegevens dan te gebruiken voor een verdeelsleutel die financiële budgetten bepaalt, vindt men niet verstandig.

Conclusie:

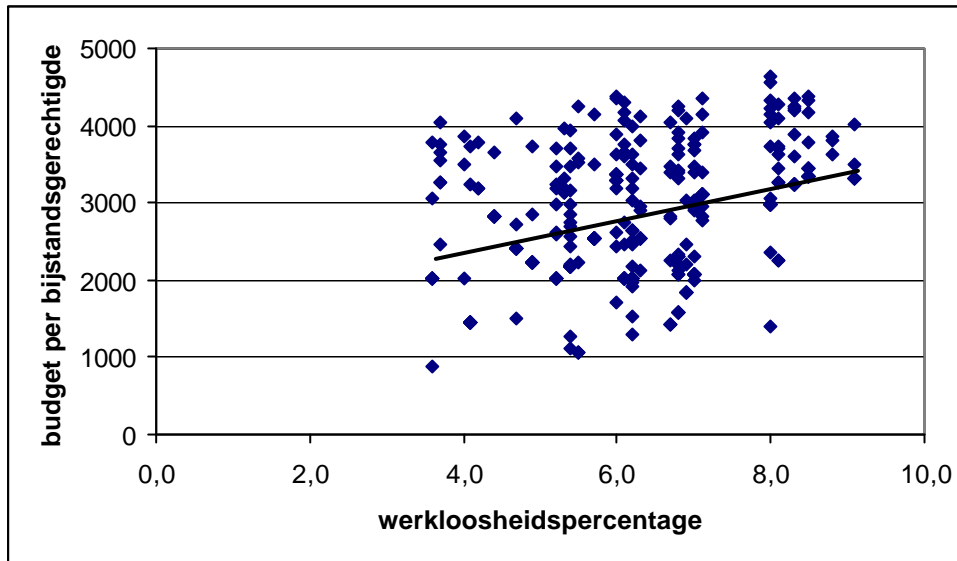
- De bijstandsstatistiek, bestanden van het CWI en de GBA bevatten informatie met gegevens over eventuele belemmeringen van bijstandsgerechtigden voor de arbeidsinschakeling
- Het is twijfelachtig of de informatie in genoemde bestanden betrouwbaar genoeg is om op grond daarvan de middelen voor het W-deel te verdelen

2.7 Arbeidsmarkt

Gemeenten met hoge werkloosheid zijn van mening dat de arbeidsmarkt een belangrijke bepalende factor is voor lage uitstroomcijfers. Ook hier zijn echter weer nuanceringen op gegeven door de geïnterviewden. Zolang er een grote stad in de buurt is, kunnen klanten daar naar toe. Dat betekent echter wel dat cliënten naar hun reïntegratietraject of werk moeten reizen. De sociale dienst zal dan in eerste instantie reiskosten moeten vergoeden. Anderen geven aan dat zij ondanks de slechte arbeidsmarkt de weg naar werkgevers opzoeken, en dat met loonkostensubsidie toch veel mogelijk is.

Reïntegratiebedrijven geven aan dat de arbeidsmarkt niet direct prijsverhogend werkt. Dezelfde trajectprijzen worden landelijk gehanteerd. Wel is het zo dat personeelskosten in het noorden vaak wat lager zijn dan in de Randstad waardoor er compensatie optreedt. Regionale verschillen signaleert men wel op het vlak van plaatsingspercentages. In gebieden met een slechte regionale arbeidsmarkt geeft men een lager verwacht plaatsingspercentage af, dan in bijv. de Randstad. Overigens is niet elk RIB hiervan overtuigd. De motivatie van personen in deze regio's zou weer hoger liggen dan in de Randstad, waardoor soms dezelfde plaatsingspercentages worden gerealiseerd.

Het huidige verdeelmodel geeft een bedrag per bijstandsgerechtigde, gecorrigeerd voor arbeidsmarktfactoren. Gemeenten met een hoge werkloosheid ontvangen (enigszins) meer budget per bijstandsgerechtigde dan gemeenten waar de werkloosheid lager is. Dat blijkt ook uit figuur 2/11: deze figuur geeft de relatie tussen het bedrag per bijstandsgerechtigde en het werkloosheidspercentage van de COROP-regio van de gemeente.

Figuur 2/11 Budget per bijstandsgerechtigde versus de regionale arbeidsmarkt

Bron: ministerie van SZW en werkloosheidscijfers Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek

Conclusie:

- Arbeidsmarkt heeft weinig effect op de prijs van een reïntegratietraject, wel op de prijs voor een plaatsing
- In het huidige model wordt reeds (enigszins) gecorrigeerd voor verschillen in regionale arbeidsmarkt

2.8 Conclusie

Het huidige verdeelmodel verdeelt op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor arbeidsmarkt en, impliciet, bijstandsdichtheid/gemeentekomvang. De samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie is niet expliciet in het huidige model opgenomen¹⁴ Het blijkt dan ook dat het huidige verdeelmodel geen rekening houdt met de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie. Het is de vraag of het ook nodig en mogelijk is om hiervoor in het verdeelmodel te compenseren. Er zijn vijf mogelijke redenen te bedenken waarom het niet nodig is om voor deze groepen te compenseren:

1. De prijs van reïntegratie van een bijstandsgerechtigde met een specifieke belemmering is ongeveer gelijk aan de prijs van reïntegratie van een reguliere bijstandsgerechtigde.
2. De genoemde groepen bijstandsgerechtigden zijn gelijk verdeeld over de gemeenten.
3. Het aandeel van het werkdeel dat aan deze groepen zou moeten worden uitgegeven is heel klein.
4. Het huidige verdeelmodel compenseert in voldoende mate voor eventuele verschillen.

¹⁴ De variabele kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid is overigens in het model opgenomen om ook rekening te houden met de vraagkant van de arbeidsmarkt.

5. Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over deze groep (of gegevens die samenhangen met deze groep).

Voor alle onderzochte groepen bijstandsgerechtigden is bepaald of deze redenen opgaan. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat één reden reeds voldoende is om het verdeelmodel niet aan te hoeven passen. Als bijvoorbeeld plaatsing van een bijstandsgerechtigde uit een specifieke groep evenveel kost als plaatsing van een reguliere bijstandsgerechtigde, dan maakt het voor een gemeente niet uit of ze veel reguliere bijstandsgerechtigden hebben of veel bijstandsgerechtigden met een specifieke belemmering. En als bijvoorbeeld het huidige model reeds voldoende compenseert is aanpassing van het verdeelmodel ook niet nodig. Deze paragraaf loopt daarom voor alle groepen de vijf redenen langs.

Geen startkwalificatie

Het merendeel van de bijstandsgerechtigden heeft geen startkwalificatie. Een traject voor iemand zonder startkwalificatie wijkt daarom qua prijs niet of nauwelijks af van een traject voor de gemiddelde bijstandsgerechtigde. Bovendien geldt dat veel gemeenten relatief veel bijstandsgerechtigden hebben zonder startkwalificatie. Op grond van de eerste stap en in mindere mate de tweede stap kan daarom worden besloten dat het niet nodig is om in het verdeelmodel expliciet voor deze groep corrigeren.

Grote afstand tot de arbeidsmarkt

Voor het criterium 'grote afstand tot de arbeidsmarkt' geldt precies hetzelfde als voor het criterium 'geen startkwalificatie'. Op grond van de eerste twee stappen kan daarom worden besloten dat het niet nodig is om in het verdeelmodel expliciet voor deze groep corrigeren.

Taalachterstand

Het aantal bijstandsgerechtigden met een taalachterstand is scheef verdeeld tussen gemeenten. Trajecten voor mensen met een taalachterstand zijn bovendien duurder dan trajecten voor mensen zonder taalachterstand. Sommige gemeenten besteden bovendien een substantieel deel van het W-deel aan mensen met een taalachterstand. In het huidige model wordt niet voor deze groep gecorrigeerd. Dit zijn allemaal argumenten die er voor pleiten dat taalachterstand zou moeten worden opgenomen in het verdeelmodel. Er is één tegenargument: gemeenten kunnen voor mensen met een taalachterstand gebruik maken van middelen uit de WI. Of deze middelen toereikend zijn om voor de extra kosten voor reïntegratie van mensen met een taalachterstand te compenseren is echter nog niet bekend.

Dak- en thuislozen en verslaafden

Grote steden hebben meer verslaafden dan kleine gemeenten. Grote steden hebben echter ook meer bijstandsgerechtigden dan kleine gemeenten. Het aantal verslaafden per bijstandsgerechtigde is daarom niet gerelateerd aan gemeenteomvang, een argument om deze groep niet op te nemen in het verdeelmodel. Als echter wordt gekeken naar het aantal bijstandsgerechtigden met sociale belemmeringen, dan is wel een duidelijke oververtegenwoordiging van deze groep zichtbaar bij de grote gemeenten. Feit blijft echter dat, ondanks de aanzienlijk hogere prijs voor trajecten voor deze groepen, het aandeel op het W-budget beperkt is. Dit kan een argument zijn om niet expliciet voor deze groep te compenseren in het verdeelmodel.

Arbeidsgehandicapten

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen twee groepen arbeidsgehandicapten. Een deel van de arbeidsgehandicapten valt onder de verantwoordelijkheid van het UWV (omdat ze ook een WAO-uitkering hebben). Gemeenten maken dus juist weinig tot geen kosten voor deze groep arbeidsgehandicapten. Een tweede groep zijn de arbeidsgehandicapten die niet onder de verantwoordelijkheid van het UWV vallen. Over de kosten van reïntegratie van deze arbeidsgehandicapten verschillen de meningen. Sommige gemeenten attenderen werkgevers duidelijk op de WIA/REA-middelen en geven aan dat het daardoor nauwelijks duurder is om een arbeidsgehandicapte te begeleiden naar een baan dan een reguliere bijstandsgerechtigde. Dit kan een argument zijn om deze groep niet expliciet mee te nemen in het verdeelmodel. Anderen geven daarentegen aan dat er wel degelijk hogere budgetten nodig zijn voor deze groep bijstandsgerechtigden. Bovendien zal de groep gaan toenemen als gevolg van de herbeoordelingsoperatie in de WAO en als gevolg van de nieuwe keuringseisen in het kader van de WIA. Er zijn echter (nog) geen betrouwbare cijfers beschikbaar die aangeven hoeveel bijstandsgerechtigden met een arbeidshandicap iedere gemeente heeft, ook een argument om niet expliciet te compenseren voor deze groep.

Nuggers

Omdat grote gemeenten verhoudingsgewijs meer bijstandsgerechtigden hebben dan kleine gemeenten, is de verhouding tussen het aantal nuggers in de gemeente en het aantal bijstandsgerechtigden relatief ongunstig in kleine gemeenten. Het aandeel van de middelen besteed aan nuggers in het W-deel is echter klein. Dit kan een argument zijn om niet expliciet rekening te houden met deze groep in het verdeelmodel.

Tot slot

Gemeenten verschillen dus enigszins van elkaar. Feit is dat alle gemeenten een moeilijke bijstandspopulatie hebben maar de moeilijkheden verschillen. Grote gemeenten hebben bijvoorbeeld relatief veel mensen met taalachterstand en mensen met sociale belemmeringen. Kleine gemeenten hebben daarentegen verhoudingsgewijs meer nuggers en bijstandsgerechtigden met ook inkomsten uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Gemeenten met een hoge werkloosheid hebben een bijstandspopulatie met relatief weinig problemen. En vice versa geldt dat gemeenten met een lage werkloosheid een lastige bijstandspopulatie hebben.

Tabel 2/5 vat de resultaten nogmaals samen. Het merendeel van de bijstandsgerechtigden heeft geen startkwalificatie en heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De prijzen voor reïntegratie van deze groepen wijken daarom niet af van de prijs van een traject voor de gemiddelde bijstandsgerechtigde. Vanwege de eerste reden is het niet nodig om voor deze groepen te compenseren. Aan verslaafden, dak- en thuislozen en nuggers wordt slechts een klein deel van het W-deel gespendeerd. Omdat het slechts om een beperkt deel van het budget gaat (reden 3) is compensatie voor deze groepen niet nodig. Voor arbeidsgehandicapten en mensen met een taalachterstand kunnen ook andere middelen worden ingezet om deze groepen te helpen aan een baan (WIA/REA en WI). Omdat het niet duidelijk is of deze middelen in voldoende mate compenseren voor de extra kosten die gemaakt moeten worden, zouden gemeenten voor deze groepen wellicht gecompenseerd moeten worden. Of het ook mogelijk en wenselijk is om het verdeelmodel aan te passen zodat gemeenten voor deze groepen worden gecompenseerd wordt in het volgende hoofdstuk getoond.

Tabel 2/5 Het stappenplan toegepast

	Stap 1a: gelijke prijs?	Stap 1b: aanvullend budget?	Stap 2: gelijke verdeling?	Stap 3: klein budget- aandeel?	Stap 4: compen- satie huidige model?	Stap 5: zijn er data beschikbaar ?	<i>Conclusie: model aanpassen?</i>
Geen start- kwalificatie	Ja	Nee	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Nee</i>
Grote afstand tot arbeids- markt	Ja	Nee	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Nee</i>
Taalachter- stand	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	<i>Wellicht</i>
Dak- en thuislozen en verslaafden	Nee	Ja	Wellicht	Ja	Nee	Nee	<i>Nee</i>
Arbeidsge- handicapten	Nee	Ja	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Wellicht</i>
Nuggers	Ja	Nee	Wellicht	Ja	Nee	Ja	Nee

Met vet is aangegeven welk argument een reden is om het model niet te hoeven aanpassen

3 Consequenties voor het verdeelmodel

De opbouw van dit hoofdstuk volgt de opbouw van het verdeelmodel. Het huidige verdeelmodel is een tweetrapsraket. In de eerste stap wordt de behoefte bepaald: hoeveel reïntegratiemiddelen hebben gemeenten nodig? Paragraaf 3.1 beschrijft hoe de behoefte in het huidige model is geoperationaliseerd. Bijlage 2 gaat in meer detail in op het bepalen van de behoefte.

In de tweede stap om tot een verdeelmodel te komen worden de verdeelkenmerken gekozen en de bijbehorende gewichten bepaald. De verdeelkenmerken en gewichten worden zo gekozen dat de behoefte van een gemeente aan reïntegratiemiddelen zo goed mogelijk wordt benaderd. Deze tweede stap lijkt wellicht overbodig. In de eerste stap is immers al de behoefte van een gemeente bepaald, dus waarom kunnen de middelen niet conform het aandeel van de gemeenten in de behoefte worden verdeeld? Dit komt omdat er ook andere criteria zijn waaraan een verdeelmodel moet voldoen. De gegevens waarmee de behoefte van een gemeente is bepaald zijn wellicht niet betrouwbaar genoeg om ook daadwerkelijk de middelen op te verdelen. De methode waarmee de behoefte wordt bepaald is vaak ingewikkeld, iets wat niet wenselijk is voor een verdeelmodel. Paragraaf 3.2 gaat in op de mogelijkheid om expliciet rekening te houden met de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie in het huidige verdeelmodel. Ook komt in deze paragraaf de arbeidsmarkt aan de orde: welke mogelijkheden zijn er om arbeidsmarkt op een meer herkenbare wijze in het verdeelmodel op te nemen? Paragraaf 3.3 concludeert.

3.1 Wat is de behoefte?

In het huidige verdeelmodel is de behoefte gebaseerd op het gemeentelijk beleid in het verleden. Gemeenten met veel groepen die een grote kans hebben om een traject te ontvangen, hebben een hogere behoefte aan middelen dan gemeenten die weinig van deze bijstandsgerechtigden hebben. In tabel 3/1 is aangegeven wat de relatieve kansen zijn voor de in dit onderzoek relevante groepen bijstandsgerechtigden om een traject te ontvangen.

De eerste rij van tabel 3/1 geeft de gemiddelde kans weer dat een bijstandsgerechtigde één of meerdere instrumenten van een bepaald type ontvangt. Daaronder is weergegeven in hoeverre het wel of niet hebben van een belemmering de kans op een type instrument vergroot of verkleint. De extra kansen zijn weergegeven in percentages, dus niet in procentpunten. Iemand met een startkwalificatie heeft bijvoorbeeld een kans van $1,12 * 6 = 7$ procent om een adviseringsinstrument te krijgen.

Veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen hebben een kleinere kans op een traject. Mensen mét een startkwalificatie krijgen vaker een traject dan mensen zonder startkwalificatie. Evenzo krijgen mensen die arbeidsongeschikt zijn relatief weinig een traject. Bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben wel een grotere kans om een traject te ontvangen. Dit komt overigens vooral door de brede definitie van afstand tot de arbeidsmarkt: zowel mensen in fase 4 als mensen in fase 3. Met name de bijstandsgerechtigden in fase 3 hebben een relatief grote kans op een traject. Bijstandsgerechtigden in fase 4 hebben geen grotere kans op het krijgen van een traject. Voor bijstandsgerechtigden met een taalachterstand geldt duidelijk dat ze vaker

een traject krijgen dan mensen die al vloeiend Nederlands spreken. Bij sociale en medische belemmeringen is het beeld gemengd: bij het ene type instrument hebben bijstandsgerechtigden met deze belemmeringen een grotere kans en bij het andere type een kleinere.

Tabel 3/1 De (extra) kans dat voor een bijstandsgerechtigde een bepaald type instrument is ingezet¹⁵

	advisering	oriëntering	bemiddeling	scholing	sociale activering	overige instrum.
Gemiddeld	6%	2%	6%	2%	2%	2%
Startkwalificatie						
Nee	-3%	-4%	-1%	-3%	+0% ns	-1%
Ja	+12%	+15%	+6%	+12%	-1% ns	+4%
Afstand tot de arbeidsmarkt						
Nee	-14%	-26%	+15%	-26%	-22%	-8%
Ja	+4%	+8%	-4%	+8%	+6%	+2%
Taalachterstand						
Nee	-1%	-2%	-4%	-19%	+1% ns	-2% *
Ja	+3%	+5%	+10%	+55%	-3% ns	+4% *
Sociale belemmering						
Nee	+1%	-1%	+1%	+2%	-3%	-2%
Ja	-8%	+15%	-9%	-19%	+33%	+20%
Medische belemmering						
Nee	-6%	+10%	+8%	+6%	-1% ns	-7%
Ja	+29%	-34%	-29%	-22%	+3% ns	+33%
Arbeids-ongeschiktheid						
Nee	+2%	-2%	+1%	+5%	+2%	+3%
Ja	-38%	+59%	-25%	-63%	-29%	-55%
Probleem-cumulatie						
0 belemmeringen	-20%	-15%	+8%	-21%	-16%	-11%
1 belemmering	-1%	-1%	+12%	-9%	+1%	-4%
2 belemmeringen	+4%	+3%	+1%	-2%	+10%	+1%
3 belemmeringen	+0%	-1%	-7%	+9%	+1%	+0%
>3 belemmeringen	-3%	+3%	-7%	+11%	+12%	+13%

Bron: bijstandsstatistiek, GBA, MOSA.(2003)

ns: verschil met gemiddelde is niet significant; *: verschil met gemiddelde significant op 10%-niveau (rest op 5%-niveau).

De definitie van behoefte is overigens een keuze. Behoefte kan bijvoorbeeld worden gedefinieerd als budget dat nodig is om de kosteneffectieve trajecten uit te voeren. Dit is de gedachte achter het I-deel: gemeenten worden daardoor geprikkeld om het W-deel in te zetten voor de groepen bijstandsgerechtigden waarvoor het het meest kosteneffectief is. De huidige operationalisatie - verdeel op basis van de trajecten zoals ze door gemeenten zijn ingezet - sluit daarmee aan bij de

¹⁵ Kansen zijn weergegeven ten opzichte van het gemiddelde in procenten, dus niet in procentpunten.

gedachte. Andere definities zijn echter ook mogelijk. Bij een andere definitie van behoefte hoort doorgaans ook een ander verdeelmodel.

3.2 Gevolgen voor het verdeelmodel

Als de behoefte is bepaald, is het zaak om de verdeelkenmerken en gewichten zo te kiezen dat de behoefte zo goed mogelijk wordt verklaard. Het is heel belangrijk dat het verdeelmodel gemeenten die meer behoefte hebben aan reïntegratiemiddelen ook meer geld geeft dan gemeenten die relatief weinig middelen nodig hebben. Maar verdelen naar behoefte is niet het enige criterium waaraan een verdeelmodel moet voldoen. Het model moet bijvoorbeeld ook de beleidsvrijheid van gemeenten waarborgen. Het model moet garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen. Het model moet niet aanzetten tot oneigenlijk handelen. En zo is er nog een aantal criteria op te noemen waaraan het model idealiter voldoet. In schema 3/1 zijn deze criteria samengevat.

Schema 3/1 Criteria waaraan het verdeelmodel moet voldoen

1. Het model moet verdelen naar behoefte
2. Het model dient de beleidsvrijheid van gemeenten te waarborgen, dus moet het model neutraal zijn ten opzichte van de inzet van middelen
3. Het model moet garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen
4. Het model moet de prikkelwerking van de WWB (uitstroom naar regulier werk) niet doorkruisen
5. Het model moet niet aanzetten tot oneigenlijk handelen, bijvoorbeeld het manipuleren van cliëntstromen of het manipuleren van gegevensaanlevering
6. Het model moet transparant en eenvoudig zijn
7. Het model mag niet leiden tot hoge administratieve lasten
8. Het model leidt niet tot onnodig sterke herverdeeffecten
9. Het model kan rekenen op draagvlak

Mogelijkheid om probleemcumulatie in het model op te nemen

Het huidige verdeelmodel geeft gemeenten een bedrag per bijstandsgerechtigde. De samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie is niet expliciet in het model opgenomen. Uit paragraaf 2.4 bleek dat het huidige model daar dan ook geen rekening mee houdt: het is niet zo dat gemeenten die veel bijstandsgerechtigden hebben met een specifieke belemmering voor de arbeidsmarkt een hoger bedrag per bijstandsgerechtigde krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met deze problemen.

Het is mogelijk om wel expliciet rekening te houden met de geformuleerde doelgroepen. Het verdeelmodel wordt dan uitgebreid. De doelgroepen worden toegevoegd als extra verdeelkenmerken. Deze exercitie leidde echter tot ongewenste resultaten. Gemeenten met een bijstandspopulatie met veel problemen kregen volgens het uitgebreide verdeelmodel minder middelen dan gemeenten met een eenvoudige bijstandspopulatie. Net als bij tabel 3/1 vormen de mensen met een taalachterstand een uitzondering: Deze resultaten komen door de manier waarop de behoefte is geoperationaliseerd.

In het huidige verdeelmodel is de behoefte van een gemeente bepaald door te kijken naar de inzet van trajecten in het verleden. In het huidige verdeelmodel is de behoefte van een gemeente bepaald door te kijken naar de inzet van trajecten in het verleden. Gemeenten blijken voor veel

van de onderzochte groepen relatief weinig trajecten in te zetten. Er worden bijvoorbeeld verhoudingsgewijs meer trajecten ingezet voor fase 2- en 3-cliënten dan voor fase 4-cliënten en meer voor mensen met een startkwalificatie dan voor mensen zonder startkwalificatie.

Expliciet opnemen van de doelgroepen in het model leidt dan tot negatieve gewichten voor het merendeel van deze groepen.¹⁶ Gemeenten met een bijstandspopulatie met veel problemen krijgen dan minder middelen dan gemeenten met een eenvoudige bijstandspopulatie. Dit resultaat is in strijd met criterium 3 – het model moet garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen – en met criterium 9 – het model kan rekenen op draagvlak.

Het is overigens de vraag of het wenselijk is om de onderscheiden groepen expliciet in het verdeelmodel op te nemen als al deze groepen positieve gewichten zouden hebben gekregen of om de groepen met positieve gewichten wel op te nemen. Gemeenten mogen immers zelf bepalen voor wie ze de reïntegratiemiddelen inzetten. Omdat gemeenten een prikkel hebben om de middelen uit het W-deel in te zetten voor de bijstandsgerechtigden waarvoor het het meest kosteneffectief is, is er dan een kans dat de middelen niet terecht komen bij de mensen waarvoor ze bedoeld zijn. Het is immers niet bekend of de onderscheiden groepen ook de groepen zijn waarvoor reïntegratie het meest kosteneffectief is.

Op zoek naar transparantere manieren om arbeidsmarkt te operationaliseren

In het huidige verdeelmodel wordt het budgetaandeel van een gemeente bepaald door vier factoren:

1. het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente (gewicht 1,20)
2. het aantal werklozen in een gemeente (gewicht -0,20)
3. de omvang van de beroepsbevolking in een gemeente (gewicht -0,01)
4. de kwalitatieve discrepantie voor laaggeschoolde arbeid (gewicht 0,45)

Het huidige verdeelmodel kent een aantal nadelen:

1. Het model is weinig transparant. Dit geldt overigens niet voor de eerste factor: hoe meer bijstandsgerechtigden, des te hoger het budgetaandeel van een gemeente. Dit gaat wel op voor factor twee en drie: hoe meer werklozen een gemeente heeft, des te lager het budgetaandeel. En hoe groter de beroepsbevolking, des te lager het budgetaandeel is. Doordat de verdeelkenmerken absolute getallen zijn, zijn deze twee variabelen feitelijk vooral een correctiefactor voor omvang van de gemeente. Het negatieve teken voor deze twee variabelen is dan een compensatie voor grote gemeenten. Kleine gemeenten hebben namelijk verhoudingsgewijs weinig bijstandsgerechtigden en dus veel werklozen. Het budgetaandeel neemt als gevolg van de variabelen 'aantal werklozen' en 'beroepsbevolking' bij kleine gemeenten daarom verhoudingsgewijs (per bijstandsgerechtigde) sterker af dan bij grote gemeenten. Het lijkt dus alsof wordt gecorrigeerd voor arbeidsmarkt, maar feitelijk wordt vooral gecorrigeerd voor bijstandsdichtheid/gemeenteomvang.
2. Het huidige model is bewerkelijk. Sommige variabelen die worden gebruikt komen niet uit de reguliere CBS-statistieken.

¹⁶ Zie bijlage 5 voor de schattingsresultaten.

3. Het huidige model vertoont technische onvolkomenheden. In econometrische termen, er is sprake van heteroskedasticiteit.¹⁷ Dit kan tot onjuiste coëfficiënten leiden.

Een model dat de behoefte aan bijstandsmiddelen *per bijstandsgerechtigde* schat neemt een aantal van deze nadelen weg (nadeel 1 en 3). In een dergelijk model kunnen omvang en arbeidsmarktsituatie uit elkaar worden getrokken en wordt heteroskedasticiteit tegengegaan. Aansluitend bij de gedachte dat moet worden gecompenseerd voor arbeidsmarktsituatie en bijstandsdichtheid (dan wel gemeentegrootte, beide variabelen zijn sterk met elkaar gecorreleerd) is een model ontwikkeld waarin wordt gecompenseerd voor een verschil in werkloosheid, een verschil in het aantal vacatures en een verschil in omvang van de gemeente.¹⁸ Gemeenten met een hoog werkloosheidspercentage hebben meer middelen nodig per bijstandsgerechtigde dan gemeenten met een laag werkloosheidspercentage. Dit correspondeert ook met het beeld uit de interviews: de gesprekspartners gaven aan dat de arbeidsmarkt een belangrijke factor is. Het tweede verdeelkenmerk is het aantal vacatures. In eerste instantie verwachtten we dat gemeenten met weinig vacatures veel reïntegratietrajecten in zouden zetten. Dit bleek niet het geval te zijn. Voor gemeenten met weinig vacatures is het niet lonend om trajecten in te zetten voor hun bijstandsgerechtigden: de kans dat ze een baan vinden is laag. Voor gemeenten met veel vacatures loont het inzetten van trajecten wel. Zij hebben daarom meer middelen nodig. Het derde verdeelkenmerk is de omvang van een gemeente. Grote gemeenten hebben meer middelen nodig per bijstandsgerechtigde dan kleine gemeenten. Dit hangt waarschijnlijk samen met protestadsproblematiek: bijstandsgerechtigden in grote steden kampen met meer problemen – vooral wat betreft taalachterstand en sociale belemmeringen voor de arbeidsinschakeling, zo bleek uit hoofdstuk 2 – dan bijstandsgerechtigden in kleinere gemeenten.

De verdeelmaatstaven hebben de volgende gewichten¹⁹:

<i>Verdeelmaatstaf</i>	<i>Parameter</i>
Constante	0,05
Werkloosheidspercentage	0,15
Fractie vacatures	1,02
Ln bevolking	0,01

¹⁷ Het verdeelmodel is geschat met een regressievergelijking. Een aanname die wordt gemaakt in een regressiemodel is dat de storingstermen – het verschil tussen de werkelijke waarde (het ijkpunt) en de waarde die het model voorspelt – niet samenhangen met de verdeelkenmerken. Het huidige model is geschat in absolute aantallen. De storingstermen zijn dan *in absolute termen* doorgaans groter bij gemeenten met veel bijstandsgerechtigden dan bij gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden. Er is dan samenhang tussen een verdeelkenmerk (aantal bijstandsgerechtigden) en de storingstermen. Een voorbeeld: voor een gemeente met weinig bijstandsgerechtigden is de behoefte 10. Het model voorspelt dan bv. 8 of 12, een verschil van 2, een klein verschil. Bij een gemeente met veel bijstandsgerechtigden is de behoefte 1000. Als de storingsterm *in absolute termen* gelijk is bij grote en kleine gemeenten, ligt de modelvoorspelling tussen de 998 en 1002. In werkelijkheid is het waarschijnlijker dat de voorspelling tussen de 800 en de 1200 ligt. Dit verschijnsel dat het absolute verschil tussen het ijkpunt en de voorspelde waarde toeneemt met het aantal bijstandsgerechtigden wordt *heteroskedasticiteit* genoemd.

¹⁸ Ook met andere verdeelkenmerken is geëxperimenteerd. Bijvoorbeeld door bijstandsdichtheid (het aantal bijstandsgerechtigden per inwoner) of bevolkingsdichtheid (het aantal inwoners per km²) op te nemen in plaats van het aantal inwoners. Deze modellen leiden tot een lagere verklaringskracht en tot een negatief teken voor de variabele werkloosheid, zie bijlage 4.

¹⁹ De technische specificatie staat in bijlage 2.

Het budgetaandeel van de gemeente wordt nu in drie stappen bepaald:²⁰

1. Bepaal een gewicht per bijstandsgerechtigde: vermenigvuldig daarvoor de parameterwaarden met de waarden van de gemeente en tel de vier getallen bij elkaar op.
2. Bepaal het gewicht per gemeente: vermenigvuldig het gewicht per bijstandsgerechtigde met het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente.
3. Bepaal het budgetaandeel van de gemeente: deel het gewicht van de gemeente door de som van de gewichten van alle gemeenten.

Beide modellen leiden tot verschillende uitkomsten. In tabel 3/2 is het gemiddelde bedrag dat een gemeente per bijstandsgerechtigde ontvangt gegeven, uitgesplitst naar arbeidsmarktsituatie, omvang van de bijstandpopulatie en regio. Wat opvalt in tabel 3/2 is dat de gemiddelde budgetten per bijstandsgerechtigde in ons model aanmerkelijk hoger zijn dan in het huidige model. Dit ondanks het feit het macrobudget en het aantal bijstandsgerechtigden bij beide modellen hetzelfde is. Dit verschil wordt volledig verklaard door het feit dat in ons model de grote gemeenten minder budget per bijstandsgerechtigde krijgen dan in het huidige model. Kleine gemeenten krijgen daardoor (aanzienlijk) meer budget per bijstandsgerechtigde.

Tabel 3/2 Gemeentelijk budget per bijstandsgerechtigde, in Euro's²¹

	<i>Huidig model (volledig objectief)</i>	<i>Ons model (volledig objectief)</i>
<i>Werkloosheid</i>		
< 4,4%	2648	3180
4,4-5,4%	2358	3146
5,4-6,2%	2382	3110
6,2-7,0%	2295	3169
7,0-8,3%	2873	3201
> 8,3%	2721	3148
<i>Regio</i>		
Noord	2944	3129
Oost	2463	3172
West	2446	3151
Zuid	2358	3143
<i>Aantal bijstandsgerechtigden</i>		
< 85	2204	2976
85-160	2255	3040
161-328	2229	3123
329-817	2332	3158
818-2293	2922	3252
> 2293	3427	3384
<i>Aantal inwoners</i>		
< 30.000	2186	3059
30.000 – 60.000	2755	3227
60.000 – 250.000	3244	3388
> 250.000	3978	3766

Een nieuw verdeelmodel leidt tot herverdeeleffecten: sommige gemeenten ontvangen met de huidige systematiek meer dan andere gemeenten. In tabel 3/3 is aangegeven hoeveel

²⁰ Zie voetnoot 10.

²¹ Het huidige macrobudget is conform de gewichten die uit de verschillende modellen volgen verdeeld. Iedere gemeente krijgt zo een budget toegewezen. Vervolgens is het gemeentelijke budget gedeeld door het aantal bijstandsgerechtigden in deze gemeente om tot een bedrag per bijstandsgerechtigde te komen.

gemeenten/samenwerkingsverbanden er op voor- of achteruit zouden gaan als in 2006 niet conform het huidige model wordt verdeeld, maar conform het door ons ontwikkelde model.²² De herverdeeffecten zijn op korte termijn relatief klein: 80% van de gemeenten/samenwerkingsverbanden gaat er maximaal 10% op voor- of achteruit. Een belangrijke verklaring voor de relatief geringe herverdeeffecten is dat het budget momenteel voor een substantieel deel wordt bepaald door historische kosten. Opvallend is dat een royale meerderheid van de gemeenten/samenwerkingsverbanden er op vooruit gaat. Dit betekent dat er een herverdeling plaatsvindt van grote naar kleine gemeenten. In bijlage 4 zijn nadere uitsplitsingen gemaakt van de herverdeeffecten.²³ Daaruit blijkt dat op lange termijn – als beide modellen niet meer compenseren voor historische kosten – de herverdeeffecten aanzienlijk toenemen.

Tabel 3/3 Herverdeeffecten

<i>Herverdeeffect</i>	<i>Aantal gemeenten, absoluut</i>	<i>Aantal gemeenten, in %</i>
-10% - -5%	1	0%
-5% - 0%	53	13%
0%	33	8%
0% - 5%	128	31%
5% - 10%	114	28%
10% - 25%	84	20%
25% - 50%	1	0%

Of het door hier ontwikkelde model geschikter is als verdeelmodel dan het huidige model hangt af van het belang dat aan de verschillende criteria (zie schema 3/1) wordt gehecht. De modellen scoren op de meeste criteria vergelijkbaar. De verschillen treden op bij criterium 1, criterium 6 en criterium 8. Dit model sluit beter aan bij het ijkpunt (zie bijlage 4 voor een overzicht van de procentuele afwijking tussen ijkpunt door het model voorspelde waarden). Het hier ontwikkelde model is transparanter: de variabelen die in het model zijn opgenomen corrigeren ook daadwerkelijk voor hetgeen waarvoor de variabele staat. Introductie van een nieuw verdeelmodel gaat echter hoe dan ook gepaard met herverdeeffecten. Bovendien is dit model gevoelig voor gemeentelijke herindelingen. De afweging moet dus worden gemaakt in hoeverre herverdeeffecten en grotere herindelingsgevoeligheid acceptabel worden gevonden voor een transparanter en econometrisch zuiverder model dat beter aansluit bij de behoefte.

3.3 Conclusie

Het huidige verdeelmodel verdeelt op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor arbeidsmarkt en, impliciet, gemeenteomvang/bijstandsdichtheid. De samenstelling van de

²² We hebben de huidige verdeling – die is voor 1/6 gebaseerd op het verdeelmodel met kenmerken aantal bijstandsgerechtigden, aantal WW'ers, omvang beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid en voor 5/6 op historische kosten – vergeleken met de situatie waarin wederom voor 5/6 op basis van historische kosten wordt verdeeld, maar nu met een aanvulling van 1/6 maal het door ons ontwikkelde verdeelmodel. Doordat de historische kostencomponent nog relatief zwaar meeweegt, worden de herverdeeffecten beperkt. In de bijlage staat wat de herverdeeffecten zouden zijn als de historische kosten niet zouden meewegen bij de verdeling van de middelen voor het W-deel.

²³ Ook staan daar nadere uitsplitsingen van de spreiding in de voorspelde waarden, de stabiliteit van het model en de residuen.

gemeentelijke bijstandspopulatie is niet expliciet in het huidige model opgenomen²⁴. Het blijkt dan ook dat het huidige verdeelmodel geen rekening houdt met de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie: het is niet zo dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling meer middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de door ons onderzochte problemen. Het omgekeerde is echter ook niet het geval: het is ook niet zo dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling minder middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de door ons onderzochte problemen.

Het blijkt niet goed mogelijk te zijn om in het verdeelmodel expliciet rekening te houden met de onderscheiden groepen. Als deze groepen expliciet in het verdeelmodel worden opgenomen, wordt gevonden dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling minder middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de onderzochte problemen. Dit komt door de huidige definitie van de behoefte. In het huidige verdeelmodel is de behoefte van een gemeente bepaald door te kijken naar de inzet van trajecten in het verleden. Gemeenten blijken voor veel van de onderzochte groepen relatief weinig trajecten in te zetten. Er worden bijvoorbeeld verhoudingsgewijs meer trajecten ingezet voor fase 2- en 3-cliënten dan voor fase 4-cliënten.

Expliciet opnemen van de onderscheiden groepen in het model leidt dan tot negatieve gewichten voor vrijwel al deze groepen. Gemeenten met een bijstandspopulatie met veel problemen krijgen dan minder middelen dan gemeenten met een eenvoudige bijstandspopulatie. Dit resultaat is in strijd met criterium 3 – het model moet garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen – en met criterium 9 – het model kan rekenen op draagvlak.

Het is overigens de vraag of het überhaupt wenselijk is om de onderscheiden groepen expliciet in het verdeelmodel op te nemen, ook als groepen positieve gewichten (zouden) hebben gekregen. Omdat gemeenten een prikkel hebben om de middelen uit het W-deel in te zetten voor de bijstandsgerechtigden waarvoor het het meest kosteneffectief is, is er dan een kans dat de middelen niet terecht komen bij de mensen waarvoor ze bedoeld zijn. Het is immers niet zeker dat de onderscheiden groepen ook de groepen zijn waarvoor reïntegratie het meest kosteneffectief is.

Het huidige verdeelmodel wekt de schijn te corrigeren voor arbeidsmarkt. Dit doet het echter maar ten dele. Omdat het model is geschat met absolute waarden, zijn de variabelen 'aantal werklozen' en 'omvang van de beroepsbevolking' vooral proxies voor bijstandsdichtheid/gemeentegrootte. Het negatieve teken voor deze variabelen betekent dat grote gemeenten relatief meer budget per bijstandsgerechtigde krijgen dan kleine gemeenten. Zij hebben immers weinig werklozen in verhouding tot het aantal bijstandsgerechtigden. Een model dat de behoefte aan reïntegratiemiddelen per bijstandsgerechtigde schat doet meer recht aan het uitgangspunt van het verdeelmodel: compenseer gemeenten met een lastige arbeidsmarkt en geef hen meer budget per bijstandsgerechtigde.

²⁴ De variabele kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid is overigens in het model opgenomen om ook rekening te houden met de vraagkant van de arbeidsmarkt.

Er is een model geconstrueerd dat een gewicht per bijstandsgerechtigde voorspelt. Gemeenten met een hoge werkloosheid, met veel vacatures en grote gemeenten hebben meer middelen per bijstandsgerechtigde nodig dan gemeenten met een lage werkloosheid, met weinig vacatures en kleine gemeenten. Omdat de budgetten momenteel nog voor een substantieel deel worden bepaald door historische kosten, zijn de herverdeeffecten momenteel relatief gering. Bij volledige toepassing van het objectieve model treden aanmerkelijk grotere herverdeeffecten op. Er vindt een herverdeling plaats van grote naar kleine gemeenten, waardoor een royale meerderheid van de gemeenten er in het nieuwe model op vooruit gaat. De grote gemeenten gaan er echter op achteruit.

Of het hier ontwikkelde model geschikter is als verdeelmodel dan het huidige model hangt af van het belang dat aan de verschillende criteria (zie schema 3/1) wordt gehecht. De modellen scoren op de meeste criteria vergelijkbaar. De verschillen treden op vier punten op:

- 1) Het ontwikkelde model is transparanter: de variabelen die in het model zijn opgenomen corrigeren ook daadwerkelijk voor hetgeen waarvoor de variabele staat.
- 2) Introductie van een nieuw verdeelmodel gaat echter hoe dan ook gepaard met herverdeeffecten.
- 3) Het ontwikkelde model is gevoeliger voor gemeentelijke herindelingen. Gepoogd is om ook niet herindelingsgevoelige variabelen in het model op te nemen, maar dit bleek tot andere problemen te leiden.
- 4) Het ontwikkelde model sluit beter aan bij het ijkpunt en dus bij de behoefte van een gemeente aan reïntegratiemiddelen. Dit is overigens niet meer dan logisch: de parameters zijn zo gekozen dat het ontwikkelde model zo goed mogelijk aansluit bij de bepaalde behoefte. Het huidige model is geschat op een iets ander ijkpunt (zie bijlage 2 voor de manier waarop het ijkpunt is bepaald).

De afweging moet dus worden gemaakt in hoeverre herverdeeffecten en een grotere herindelingsgevoeligheid acceptabel worden gevonden voor een transparanter en econometrisch zuiverder model dat bovendien beter aansluit bij de behoefte van een gemeente aan reïntegratiemiddelen.

4 Conclusies

Bij de behandeling van het verdeelmodel voor het werkdeel van de WWB in de Tweede Kamer kwam de vraag naar voren of dit verdeelmodel wel voldoende rekening houdt met probleemcumulatie. Ofwel, compenseert het verdeelmodel wel in voldoende mate voor een verschil in samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie? In dit onderzoek is gekeken naar mensen zonder startkwalificatie, mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een taalachterstand, verslaafden, dak- en thuislozen, arbeidsgehandicapten en nuggers.

Houdt het verdeelmodel rekening met de samenstelling van de bijstandspopulatie?

Het huidige verdeelmodel verdeelt op basis van het aantal bijstandsgerechtigden, gecorrigeerd voor arbeidsmarkt en, impliciet, gemeenteomvang/bijstandsdichtheid. De samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie is niet expliciet in het huidige model opgenomen²⁵. Het blijkt dan ook dat het huidige verdeelmodel geen rekening met de samenstelling van de gemeentelijke bijstandspopulatie: het is niet zo dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling meer middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de door ons onderzochte problemen. Het omgekeerde is echter ook niet het geval: het is ook niet zo dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling minder middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de onderzochte problemen.

Het is de vraag of het nodig is om in het verdeelmodel expliciet rekening te houden met deze groepen bijstandsgerechtigden met problemen. Er zijn vijf mogelijke redenen te bedenken waarom het niet nodig is om voor deze groepen te compenseren:

1. De prijs van reïntegratie van een bijstandsgerechtigde met een specifieke belemmering is ongeveer gelijk aan de prijs van reïntegratie van een reguliere bijstandsgerechtigde.
2. De genoemde groepen bijstandsgerechtigden zijn gelijk verdeeld over de gemeenten.
3. Het aandeel van het werkdeel dat aan deze groepen zou moeten worden uitgegeven is heel klein.
4. Het huidige verdeelmodel compenseert in voldoende mate voor eventuele verschillen.
5. Er zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over deze groep (of gegevens die samenhangen met deze groep).

Voor alle onderzochte groepen bijstandsgerechtigden is bepaald of deze redenen opgaan. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat één reden reeds voldoende is om het verdeelmodel niet aan te hoeven passen. Als bijvoorbeeld plaatsing van een bijstandsgerechtigde uit een specifieke groep evenveel kost als plaatsing van een reguliere bijstandsgerechtigde, dan maakt het voor een gemeente niet uit of ze veel reguliere bijstandsgerechtigden hebben of veel bijstandsgerechtigden met een specifieke belemmering en als bijvoorbeeld het huidige model reeds voldoende compenseert is aanpassing van het verdeelmodel ook niet nodig.

²⁵ De variabele kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid is overigens in het model opgenomen om ook rekening te houden met de vraagkant van de arbeidsmarkt.

In tabel 4/1 is per groep aangegeven welke reden om het verdeelmodel niet aan te passen opgaat. Het merendeel van de bijstandsgerechtigden heeft geen startkwalificatie en heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De prijzen voor reïntegratie van deze groepen wijken daarom niet af van de prijs van een traject voor de gemiddelde bijstandsgerechtigde. Vanwege de eerste reden is het niet nodig om voor deze groepen te compenseren. Aan verslaafden, dak- en thuislozen en nuggers wordt slechts een klein deel van het W-deel gespendeerd. Omdat het slechts om een beperkt deel van het budget gaat (reden 3) is compensatie voor deze groepen niet nodig. Voor arbeidsgehandicapten en mensen met een taalachterstand kunnen ook andere middelen worden gebruikt om deze groepen te helpen aan een baan (WIA/REA en WI). Omdat het niet duidelijk is of deze middelen in voldoende mate compenseren voor de extra kosten die gemaakt moeten worden, zouden gemeenten voor deze groepen wellicht gecompenseerd moeten worden. Hoeveel compensatie eventueel nodig is, valt op grond van de huidige informatie niet te zeggen.

Tabel 4/1 Het stappenplan toegepast

	Stap 1a: gelijke prijs?	Stap 1b: aanvullend budget?	Stap 2: gelijke verdeling?	Stap 3: klein budget- aandeel?	Stap 4: compen- satie huidige model?	Stap 5: zijn er data beschikbaar ?	Conclusie: model aanpassen?
Geen start- kwalificatie	Ja	Nee	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Nee</i>
Grote afstand tot arbeids- markt	Ja	Nee	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Nee</i>
Taalachter- stand	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	<i>Wellicht</i>
Dak- en thuislozen en verslaafden	Nee	Ja	Wellicht	Ja	Nee	Nee	<i>Nee</i>
Arbeidsge- handicapten	Nee	Ja	Wellicht	Nee	Nee	Wellicht	<i>Wellicht</i>
Nuggers	Ja	Nee	Wellicht	Ja	Nee	Ja	<i>Nee</i>

Met vet is aangegeven welk argument een reden is om het model niet te hoeven aanpassen.

Kan het verdeelmodel zo worden aangepast dat het hier rekening mee houdt?

Het blijkt niet goed mogelijk te zijn om in het verdeelmodel expliciet rekening te houden met al deze groepen. Als de onderscheiden groepen expliciet in het verdeelmodel worden opgenomen, wordt gevonden dat gemeenten met veel bijstandsgerechtigden met belemmeringen voor de arbeidsinschakeling minder middelen krijgen dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden met de onderzochte problemen. Dit komt door de huidige definitie van de behoefte. In het huidige verdeelmodel is de behoefte van een gemeente bepaald door te kijken naar de inzet van trajecten in het verleden. Gemeenten blijken voor veel van de onderzochte groepen relatief weinig trajecten in te zetten. Er worden bijvoorbeeld verhoudingsgewijs meer trajecten ingezet voor bijstandsgerechtigden met een startkwalificatie dan voor bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie.

Expliciet opnemen van de onderscheiden groepen in het model leidt dan tot negatieve gewichten voor het merendeel van deze groepen. Gemeenten met een bijstandspopulatie met veel problemen krijgen dan minder middelen dan gemeenten met een bijstandspopulatie met meer

enkelvoudige problemen. Dit resultaat is in strijd met criterium 3 – het model moet garant staan voor een evenwichtige benadering van doelgroepen – en met criterium 9 – het model kan rekenen op draagvlak.

Het is overigens de vraag of het wenselijk is om de onderscheiden groepen expliciet in het verdeelmodel op te nemen als al deze groepen positieve gewichten zouden hebben gekregen. Omdat gemeenten een prikkel hebben om de middelen uit het W-deel in te zetten voor de bijstandsgerechtigden waarvoor het het meest kosteneffectief is, is er dan een kans dat de middelen niet terecht komen bij de mensen waarvoor ze bedoeld zijn. Het is immers niet bekend of de onderscheiden groepen ook de groepen zijn waarvoor reïntegratie het meest kosteneffectief is.

De definitie van behoefte is overigens een keuze. Behoeft kan bijvoorbeeld worden gedefinieerd als budget dat nodig is om de kosteneffectieve trajecten uit te voeren. Dit is de gedachte achter het I-deel: gemeenten worden daardoor geprikkeld om het W-deel in te zetten voor de groepen bijstandsgerechtigden waarvoor het het meest kosteneffectief is. De huidige operationalisatie – verdeel op basis van de trajecten zoals ze door gemeenten zijn ingezet – sluit daarmee aan bij de gedachte. Andere definities zijn echter ook mogelijk. Bij een andere definitie van behoefte hoort doorgaans ook een ander verdeelmodel.

Is arbeidsmarkt op een evenwichtige manier in het model opgenomen?

Het huidige verdeelmodel wekt de schijn te corrigeren voor arbeidsmarkt. Dit doet het echter maar ten dele. Omdat het model is geschat met absolute waarden, zijn de variabelen ‘aantal werklozen’ en ‘omvang van de beroepsbevolking’ vooral proxies voor bijstandsdichtheid/gemeentegrootte. Het negatieve teken voor deze variabelen betekent dat grote gemeenten relatief meer budget per bijstandsgerechtigde krijgen dan kleine gemeenten. Zij hebben immers weinig werklozen in verhouding tot het aantal bijstandsgerechtigden. Een model dat de behoefte aan re-integratiemiddelen per bijstandsgerechtigde schat doet meer recht aan het uitgangspunt van het verdeelmodel: compenseer gemeenten met een lastige arbeidsmarkt en geef hen meer budget per bijstandsgerechtigde.

Er is een model geconstrueerd dat een gewicht per bijstandsgerechtigde voorspelt. Gemeenten met een hoge werkloosheid, met veel vacatures en grote gemeenten hebben meer middelen per bijstandsgerechtigde nodig dan gemeenten met een lage werkloosheid, met weinig vacatures en kleine gemeenten. Omdat de budgetten momenteel nog voor een substantieel deel worden bepaald door historische kosten, zijn de herverdeeffecten momenteel relatief gering. Bij volledige toepassing van het objectieve model treden aanmerkelijk grotere herverdeeffecten op. Er vindt een herverdeling plaats van grote naar kleine gemeenten, waardoor een royale meerderheid van de gemeenten er in het nieuwe model op vooruit gaat.

Of het hier ontwikkelde model geschikter is als verdeelmodel dan het huidige model hangt af van het belang dat aan de verschillende criteria (zie schema 3/1) wordt gehecht. De modellen scoren op de meeste criteria vergelijkbaar. De verschillen treden op vier punten op:

- 1) Het ontwikkelde model is transparanter: de variabelen die in het model zijn opgenomen corrigeren ook daadwerkelijk voor hetgeen waarvoor de variabele staat.

- 2) Introductie van een nieuw verdeelmodel gaat echter hoe dan ook gepaard met herverdeeleffecten.
- 3) Dit model is gevoeliger voor gemeentelijke herindelingen. Gepoogd is om ook niet herindelingsgevoelige variabelen in het model op te nemen, maar dit bleek tot andere problemen te leiden.
- 4) Het ontwikkelde model sluit beter aan bij het ijkpunt en dus bij de behoefte van een gemeente aan reïntegratiemiddelen. Dit is overigens niet meer dan logisch: de parameters zijn zo gekozen dat het ontwikkelde model zo goed mogelijk aansluit bij de bepaalde behoefte. Het huidige model is geschat op een iets ander ijkpunt (zie bijlage 2 voor de manier waarop het ijkpunt is bepaald).

De afweging moet dus worden gemaakt in hoeverre herverdeeleffecten en een grotere herindelingsgevoeligheid acceptabel worden gevonden voor een transparanter en econometrisch zuiverder model, dat bovendien beter aansluit bij de behoefte van gemeenten.

Naar een nieuw verdeelmodel

Uit het onderzoek bleek dat het moeilijk is om de behoefte van een gemeente aan reïntegratiemiddelen precies te bepalen. Idealiter wordt per bijstandsgerechtigde bepaald hoeveel het kost om deze persoon te begeleiden naar een baan. Dit is momenteel niet mogelijk. Er is slechts een beperkt inzicht in prijzen van reïntegratie, evenals in het (netto)-effect van reïntegratie en andere middelen die kunnen worden ingezet om bijstandsgerechtigden naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Zolang inzicht hierin ontbreekt, blijft het bijzonder moeilijk om de behoefte van een gemeente aan Wdeel middelen te bepalen en een verdeelmodel te ontwikkelen dat daarbij aansluit. Het advies is dan ook om te investeren in verzameling van dergelijke gegevens, zodat op termijn een verdeelmodel kan worden ontwikkeld dat nog beter recht doet aan verschillen tussen gemeenten.

Referenties

Dagevos, J., Gijsberts, M. & van Praag, C. (2003). Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

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

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 870, 142.

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

Bijlage 1 Gesprekspartners

Gemeenten

Rotterdam
Utrecht
Enschede
Groningen
NW Fryslan
Oss
Middelburg
Den Helder
Loenen
Winsum

Reïntegratiebedrijven

Calder
Agens
WRA Amsterdam
Fourstar

Overig

UWV

Bijlage 2 Technische bijlage

In het onderzoek worden zeven probleemgroepen onderscheiden. Voor deze groepen is onder andere onderzocht of het aandeel bijstandsgerechtigden tussen gemeenten van elkaar verschilt. In deze technische bijlage wordt allereerst ingegaan op de operationalisatie van de groepen.

Vervolgens wordt beschreven hoe tot het uiteindelijke verdeelmodel - zoals beschreven in paragraaf 3.3 - is gekomen. Daarvoor wordt eerst in het bepalen van de behoefte aan middelen uitgegaan van het W-deel van gemeenten. Daarna worden de technische details van het verdeelmodel zelf gegeven. De analyses zijn grotendeels uitgevoerd bij het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Operationalisatie probleemgroepen

Afstand tot de arbeidsmarkt

Onderzocht is of het aantal bijstandsgerechtigden met fase 3- of 4-indicatie sterk tussen gemeenten verschilt. Daarvoor is informatie gebruikt uit de Bijstandsstatistiek 2004 van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Startkwalificatie

Iemand heeft een startkwalificatie als hij of zij een opleiding heeft afgerond op minimaal mbo-II niveau. Onderzocht is of het aantal bijstandsgerechtigden met een lagere opleiding tussen gemeenten verschilt. Daarvoor is informatie gebruikt uit de Bijstandsstatistiek 2004 van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Taalachterstand

Uit SCP-onderzoek blijkt dat vooral eerste generatie niet-westerse allochtonen (m.u.v. Surinamers en mensen van de Nederlandse Antillen) slecht Nederlands spreken. Onderzocht is of het aantal eerste generatie niet westerse (m.u.v. Suriname en de Nederlandse Antillen) allochtone bijstandsgerechtigden tussen gemeenten verschilt. Daarvoor is informatie gebruikt uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), gekoppeld aan de bijstandsstatistiek.

Verslaafden

In de bijstandsstatistiek is niet geregistreerd of iemand verslaafd is. Daarom moeten gezocht worden naar andere bronnen om iets te kunnen zeggen over een verschil in het aantal verslaafde bijstandsgerechtigden. Gebruik gemaakt is van gegevens die worden geregistreerd in LADIS, een bestand waarin GGD's registreren hoeveel verslaafden er in een gemeente woonachtig zijn. Vervolgens is onderzocht of het aantal verslaafden sterk tussen gemeenten verschilt. Let wel, dit zijn geen cijfers over het aantal verslaafden met een bijstandsuitkering. Dit is onbekend.

Dak- en thuislozen

Net als voor verslaafden is niet bekend welke bijstandsgerechtigden dak- of thuisloos zijn. Wel is bekend welke bijstandsgerechtigden belemmeringen hebben voor arbeidsinschakeling vanwege sociale problemen. Dak- en thuislozen hebben naar verwachting relatief vaak sociale

belemmeringen voor de arbeidsinschakeling. Onderzocht is of het aantal bijstandsgerechtigden met sociale belemmeringen sterk tussen gemeenten verschilt.

Arbeidsgehandicapten

Uit de bijstandsstatistiek is enerzijds bekend of de bijstandsgerechtigde ook inkomsten ontvangt uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bovendien is bekend hoeveel bijstandsgerechtigden belemmeringen hebben met arbeidsinschakeling vanwege medische problemen. Onderzocht is of het aantal bijstandsgerechtigden belemmeringen hebben voor arbeidsinschakeling vanwege sociale problemen uit beide groepen sterk tussen gemeenten verschilt.

Nuggers

Voor de nuggers is enerzijds gebaseerd op de Monitor Scholing en Activering (MOSA). Op basis van de MOSA is onderzocht of het aantal nuggers voor wie een traject is ingezet sterk verschilt tussen gemeenten. Alleen de grootste gemeenten participeren in de MOSA. Anderzijds is onderzocht op basis van bestanden die in het kader van een ander onderzoek reeds aan elkaar zijn gekoppeld in hoeverre het aantal mensen dat zich wel heeft ingeschreven bij het CWI, maar geen uitkering heeft en niet werkt tussen gemeenten verschilt. Deze informatie is beschikbaar voor alle gemeenten.

Bepalen behoefte

De behoefte van gemeenten aan middelen uit het W-deel is bepaald in drie stappen. Daarbij is aangesloten bij de methode zoals die eerder door Verveen e.a. (2005) is toegepast. In de eerste stap is geschat hoe groot de invloed is van persoonlijke kenmerken van bijstandsgerechtigden op het krijgen van een reïntegratie-instrument. Met andere woorden: wie heeft behoefte aan een instrument? In de tweede stap is voor alle bijstandsgerechtigden (en mensen met gesubsidieerde arbeid) in Nederland bepaald hoe groot de kans is op het krijgen van een reïntegratie-instrument aan de hand van hun persoonlijke kenmerken. Met andere woorden: wat is de totale behoefte in Nederland? In de derde stap is voor elke gemeente de behoefte uitgerekend door voor bijstandsgerechtigden (en mensen met gesubsidieerde arbeid) hun kans op een instrument te relateren aan hun woonduur in die gemeente. Oftewel: wat is de behoefte per gemeente?

Deze exercitie heeft plaats gevonden op data uit 2003. Recentere data waren op het moment van onderzoek niet beschikbaar voor analyse. De gebruikte databronnen zijn de volgende CBS-bestanden: bijstandsstatistiek, MOSA, de ID- en Wiv-monitor en de GBA.

Hieronder wordt nader ingegaan op elk van de stappen.

Stap 1: bepalen invloed persoonlijke kenmerken op krijgen instrument

In deze eerste stap is bepaald hoe groot de invloed is van persoonlijke kenmerken van bijstandsgerechtigden op het krijgen van een reïntegratie-instrument. Hiervoor is uiteraard een dataset nodig met zowel informatie over de persoonlijke kenmerken van bijstandsgerechtigden als informatie over of deze bijstandsgerechtigden wel of niet een reïntegratie-instrument hebben gekregen. Hiervoor zijn drie databronnen gekoppeld: de bijstandsstatistiek (informatie over alle bijstandsgerechtigden), de GBA (extra persoonlijke kenmerken van bijstandsgerechtigden) en de MOSA (informatie over wie welke instrumenten heeft gekregen). Hierbij moesten rekening gehouden worden met de specifieke kenmerken van de data.

De MOSA bevat alleen gegevens over (het overgrote deel van)²⁶ de 86 grootste gemeenten in Nederland. Alleen de bijstandsgerechtigden die in het begin van het jaar in één van die gemeenten woonden, zijn geselecteerd uit de bijstandstatistiek en de GBA. De bijstandstatistiek bevat gegevens op huishoudniveau, waarbij zowel informatie over de aanvrager als de eventuele partner voorhanden is. Deze partners zijn losgekoppeld en als losse individuen opgenomen in de dataset. Ook deze partners kunnen immers gebruik hebben gemaakt van een instrument.

Tabel B2/1 geeft weer welke kenmerken zijn gebruikt uit deze databronnen om de kans op een instrument te schatten.

Tabel B2/1 Waar komen de gegevens vandaan?

Persoonlijk kenmerk	Bron
Leeftijd	GBA
Geslacht	GBA
Huishouden	GBA
Uitkeringsduur	Bijstandsstatistiek
Opleiding	Bijstandsstatistiek
Fasering	Bijstandsstatistiek
Medische belemmering	Bijstandsstatistiek ¹
Sociale belemmering	Bijstandsstatistiek ²
Etniciteit	GBA

¹ k25a/k25b is gelijk aan 6; ² k25a/k25b is gelijk aan 5.

In de MOSA worden verschillende reïntegratie-instrumenten onderscheiden. Deze instrumenten zijn ingedeeld in zes hoofdgroepen: advisering, oriëntering, bemiddeling, scholing, sociale activering en overige instrumenten. Tabel B2/2 geeft de indeling van de instrumenten in de zes hoofdgroepen weer.

²⁶ De MOSA bestaat uit halfjaarbestanden. Niet van elk van de 86 grootste gemeenten zijn elk half jaar gegevens beschikbaar. Alleen die gemeenten zijn geselecteerd die in beide halfjaarbestanden van de MOSA 2003 voorkomen.

Tabel B2/2 Groepen reïntegratie-instrumenten

Hoofdgroepen	Reïntegratie-instrument
Advisering	Beroepskeuzeadvies, assessment, verdere diagnose
Oriëntering	Oriëntatie- en motivatiegerichte scholing of training
Bemiddeling	Arbeidsbemiddeling
Scholing	Educatie LO+ niveau Educatie hoger Beroepsgerichte scholing of training
Sociale activering	Persoonsgerichte activiteiten Maatschappelijk nuttige activiteiten
Overig	Premies Kinderopvang Onkostenvergoeding, w.o. reis - en wervingskosten Werkplekaanpassing (extra voorziening i.v.m. handicap) Zorg- of hulpverlening

Bron: MOSA

In deze eerste stap is met behulp van logistische regressies bepaald welke invloed de verschillende persoonlijke kenmerken hebben op het krijgen van elk van de instrumenten. Tabel B2/3 geeft de coëfficiënten weer van deze analyses.

Stap 2: bepalen totale behoefte bijstandsgerechtigden

Nadat in de vorige stap is geanalyseerd wat de invloed is van persoonlijke kenmerken op het krijgen van een instrument (van bijstandsgerechtigden in grote gemeenten), kan in deze stap worden bepaald hoeveel behoefte er bestaat aan de verschillende type instrumenten in heel Nederland. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van simulatie. Van alle bijstandsgerechtigden en mensen met een gesubsidieerde baan is de kans op een traject bepaald door de in stap 1 berekende coëfficiënten voor elk type instrument te relateren aan hun persoonlijke kenmerken.²⁷

Stap 3: bepalen behoefte per gemeente

De in stap 2 berekende behoefte aan elk van de zes types instrumenten voor Nederland als geheel is in de derde stap toegerekend aan de gemeenten. Hiervoor is gebruik gemaakt van de aan de GBA ontleende woonduur in de gemeenten van de bijstandsgerechtigden en mensen met gesubsidieerde arbeid.²⁸ Ten slotte is de behoefte aan elk van de zes verschillende types reïntegratie-instrumenten per gemeente bij elkaar opgeteld. Deze totale behoefte per gemeente is gebruikt bij het schatten van het verdeelmodel.

²⁷ Niet alle persoonlijke kenmerken die wel aan de bijstandsstatistiek (Tabel B2/1) zijn te ontlelen, zijn ook in de ID- en Wiw-monitor aanwezig. Deze zijn geschat aan de hand van de aanwezige Wiw'ers in de bijstandsstatistiek.

²⁸ Hierbij is rekening gehouden met de gemeentelijke herindelingen die tussen 2003 en 2006 hebben plaats gevonden. Ook zijn gemeenten samen genomen die in samenwerkingsverbanden opereren.

Tabel B2/3 Coëfficiënten logistische regressies

	advisering	oriëntering	bemiddeling	scholing	soc. activ.	overig
Leeftijd (t.o.v. 15-24)						
25-34 jaar	-0,13	-0,47	0,14	-0,11	ns -0,06	-0,12
35-44 jaar	-0,17	-0,65	ns 0,04	-0,32	ns 0,01	-0,27
45-54 jaar	-0,34	-0,72	-0,17	-0,74	* 0,10	-0,45
55-64 jaar	-2,01	-2,09	-1,73	-2,15	-0,67	-1,80
Sekse (t.o.v. man)						
Vrouw	-0,35	-0,19	-0,46	-0,11	0,15	-0,20
Huishouden (t.o.v. 1 p. z. kind)						
1 p. met kind. (0-3 j.)	-0,49	-0,34	-0,77	-0,16	-0,68	-0,44
1 p. met kind. (overig)	0,41	0,31	0,38	0,48	0,13	0,44
2 p. zonder kinderen	-0,14	-0,37	-0,10	** -0,14	-0,33	-0,23
2 p. met kind (0-3 j.)	-0,24	-0,33	-0,21	ns -0,01	-0,44	-0,32
2 p. met kind. (overig)	0,10	ns -0,08	ns 0,00	0,25	-0,13	ns 0,01
Bijstandsduur (t.o.v. < 1 jaar)						
1 – 2 jaar	0,54	0,76	0,66	0,83	0,45	0,79
2 – 3 jaar	0,42	0,86	0,56	0,87	0,56	0,98
3 – 4 jaar	0,15	0,63	0,38	0,46	0,42	0,60
> 4 jaar	0,12	0,69	0,36	0,18	0,60	0,66
Opleiding (t.o.v. < basisopl.)						
Opleiding onbekend	1,35	0,59	ns -0,05	ns 0,04	-0,53	0,32
Basisopleiding	0,58	0,55	0,13	* 0,11	-0,23	ns -0,02
LBO/MAVO	0,66	0,81	0,28	ns -0,04	-0,33	ns -0,02
MBO/HAVO/VWO	0,79	0,81	0,31	0,20	-0,28	ns 0,04
HBO	0,91	1,26	0,44	0,35	ns -0,09	ns 0,14
WO	1,03	1,12	0,45	0,52	-0,46	0,36
Fasering (t.o.v. fase 1)						
Fase onbekend	-0,33	0,34	-0,44	* 0,11	ns -0,11	ns -0,09
Fase 2	0,29	0,71	0,46	0,66	ns 0,04	0,51
Fase 3	0,56	1,12	0,21	1,00	** 0,17	0,60
Fase 4	0,34	0,76	-0,24	0,72	0,61	0,28
Belemmeringen						
Medisch (t.o.v. geen)	0,36	-0,51	-0,41	-0,25	ns 0,02	0,43
Sociaal (t.o.v. geen)	-0,09	0,18	** -0,08	-0,23	0,33	0,25
Etniciteit (t.o.v. autochtoon)						
Marokkaans	0,26	ns 0,04	0,34	0,36	-0,15	ns 0,01
Turks	ns 0,01	** -0,18	0,37	0,26	ns -0,09	ns 0,04
Surinaams	* 0,06	ns 0,08	0,44	ns -0,06	-0,22	** 0,11
Antilliaans/ Arubaans	* 0,07	ns 0,08	0,39	0,60	* -0,14	0,37
Overig niet-westers	ns 0,03	0,29	0,31	1,07	ns -0,06	0,16
Westers	ns -0,02	0,16	0,13	0,43	ns 0,07	ns 0,07
Constante	-3,08	-3,30	-2,26	-3,12	-2,54	-2,86

Bron: bijstandsstatistiek, GBA, MOSA, bewerking SEO Economisch Onderzoek..

ns: verschil met gemiddelde is niet significant; **: significant op 5%-niveau; * significant op 10%-niveau; rest op 1%-niveau.

Bepalen verdeelmodel

Het verdeelmodel is geschat met behulp van een regressieanalyse. De afhankelijke variabele is het aantal trajecten dat een gemeente voor zijn populatie inzet per bijstandsgerechtigde. Dit is berekend door de totale behoefte van een gemeente (berekend in stap 3 van het vorige onderdeel) te delen door het aantal bijstandsgerechtigden dat op enig moment in het peiljaar een bijstandsuitkering heeft gekregen. Het peiljaar waarop het model wordt geschat is 2003, het jaar waarvoor de meest recente MOSA-gegevens beschikbaar zijn.

Schattingsresultaten

De behoefte per bijstandsgerechtigde hangt samen met de omvang van de gemeente en de gemeentelijke arbeidsmarkt. Verschillende operationalisaties zijn getoetst (werkloosheidspercentages specifiek voor hoog- of laagopgeleiden, voor jongeren of ouderen en meerderejaars gemiddelden als proxy voor arbeidsmarkt, bijstandsdichtheid – aantal bijstandsgerechtigden per inwoner – als proxy voor gemeenteomvang). De volgende operationalisatie had de hoogste verklaringskracht, een R^2 van 0,16.

<i>Variabele</i>	<i>Coëfficiënt</i>	<i>T-waarde</i>
Constante	0,05420	3,93
Ln (bevolking)	0,01021	8,09
Werkloosheidspercentage	0,14682	1,69
Fractie vacatures	1,01688	2,91

Bepalen gemeentelijk budgetaandeel

Het budgetaandeel van de gemeente of het samenwerkingsverband wordt nu in drie stappen bepaald:

1. Bepaal een gewicht per bijstandsgerechtigde: vermenigvuldig daarvoor de parameterwaarden met de waarden van de gemeente of het samenwerkingsverband en tel de vier getallen bij elkaar op.
2. Bepaal het gewicht per gemeente: vermenigvuldig het gewicht per bijstandsgerechtigde met het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente.
3. Bepaal het budgetaandeel van de gemeente: deel het gewicht van de gemeente door de som van de gewichten van alle gemeenten.

Definities

Voor het bepalen van het budgetaandeel is informatie nodig over vier variabelen:

Aantal bijstandsontvangers: het aantal bijstandsontvangers is bepaald als het aantal personen dat op enig moment in het peiljaar een bijstandsuitkering heeft gekregen en jonger is dan 65 jaar. Personen die zijn verhuisd tellen naar rato van het aantal maanden dat ze in een gemeente hebben gewoond mee. Het aantal bijstandsgerechtigden wordt bepaald per gemeente of

samenwerkingsverband. Het aantal bijstandsgerechtigden wordt bepaald met behulp van de bijstandsstatistiek en de GBA.

Ln (bevolking): de natuurlijke logaritme van het aantal inwoners op 1 januari in een gemeente. De bevolking wordt bepaald per gemeente of samenwerkingsverband. De gegevens komen van Statline.

Werkloosheidspercentage: werkloze beroepsbevolking in procenten van de beroepsbevolking. Het werkloosheidspercentage wordt bepaald op COROP-niveau. De gegevens komen van Statline.

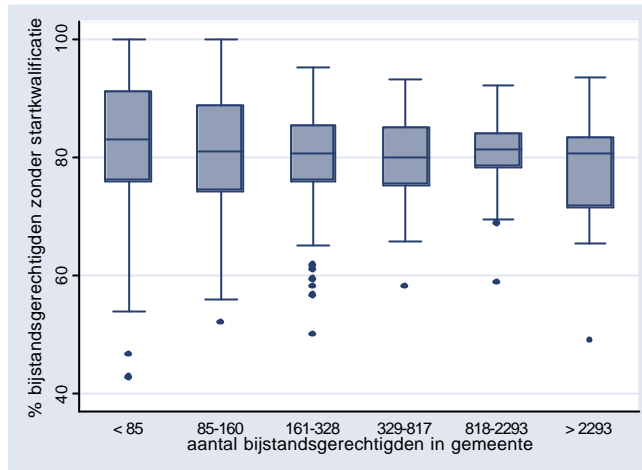
Fractie vacatures: het aantal openstaande vacatures, peildatum 30 september, gedeeld door de omvang van de beroepsbevolking (15-64 jaar), jaarsgemiddelden. De fractie vacatures wordt bepaald op COROP-niveau. De gegevens komen van Statline.

Is het mogelijk om alleen Statline gegevens te gebruiken?

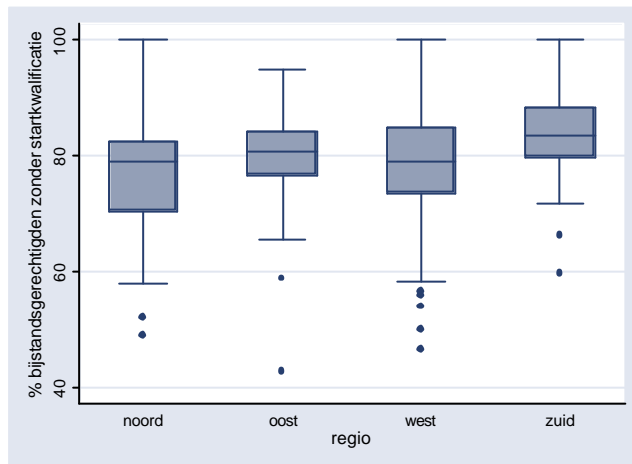
Er zijn twee voordelen aan het gebruik van Statlinegegevens boven gegevens die zelf bij het CBS moeten worden geconstrueerd. Ten eerste vergroot het gebruik van Statlinegegevens de transparantie. Gemeenten kunnen zelf hun eigen budgetaandeel berekenen. Ten tweede vermindert het de lasten voor het ministerie. Daarom is onderzocht of het mogelijk is om niet het budget per bijstandsgerechtigde, maar het budget per huishouden met een bijstandsuitkering te voorspellen. Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering staat namelijk wel op Statline vermeld. Deze exercitie leidde echter niet tot een stabiel model.

Bijlage 3 Figuren

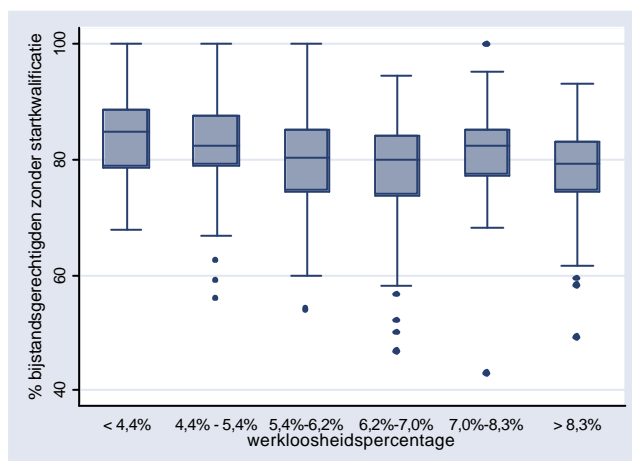
.

Figuur 2/2 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: startkwalificatie

Gemeenten geordend naar
aantal
bijstandsgerechtigden



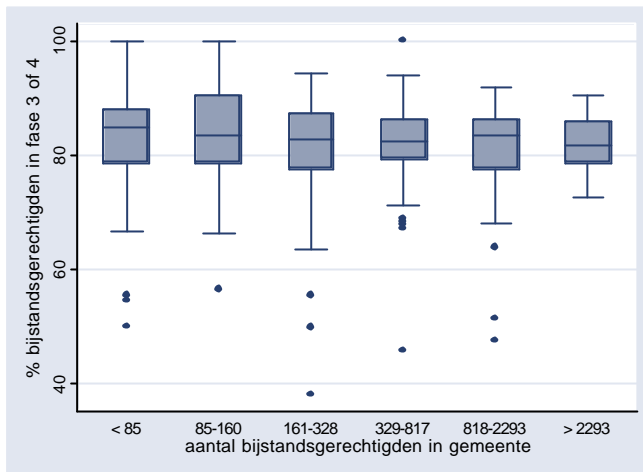
Gemeenten naar regio²⁹



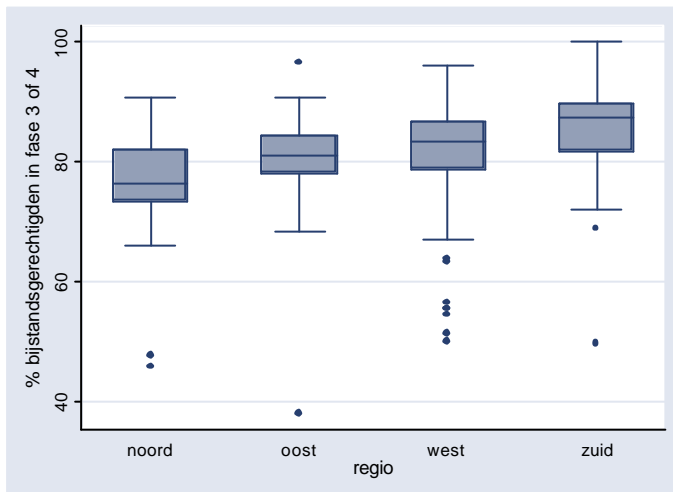
Gemeenten geordend naar
werkloosheidspercentage³⁰

²⁹ Regio Noord zijn de provincies Groningen, Friesland en Drenthe, regio Oost de provincies Overijssel, Gelderland en Flevoland, regio West de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht en regio Zuid de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg.

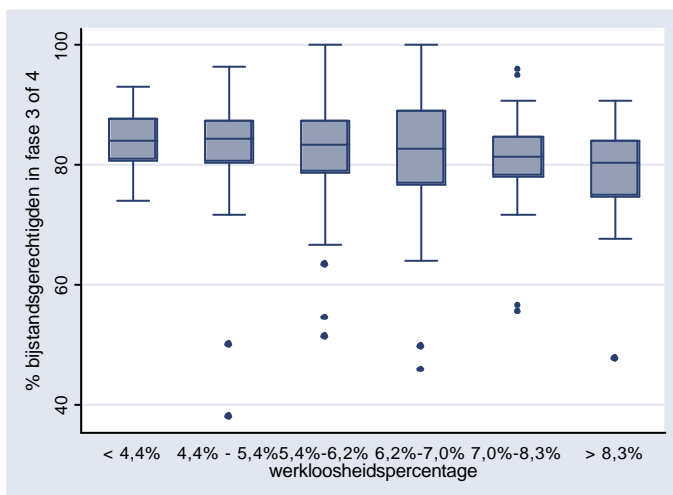
Figuur 2/3 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: afstand tot de arbeidsmarkt



Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden



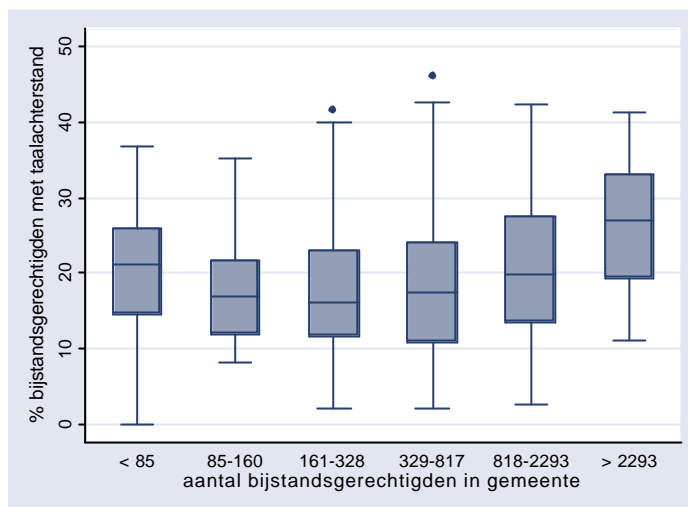
Gemeenten naar regio



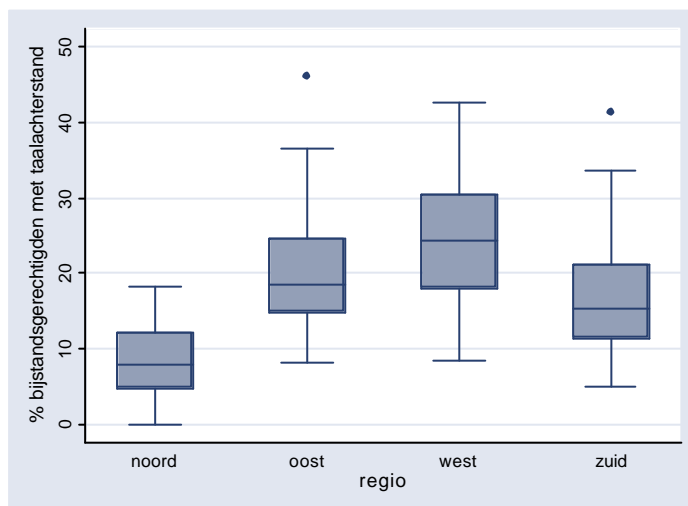
Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

³⁰ Het werkloosheidspercentage is het werkloosheidspercentage van de COROP-regio waar de gemeente onder valt. De cijfers hebben betrekking op 2004.

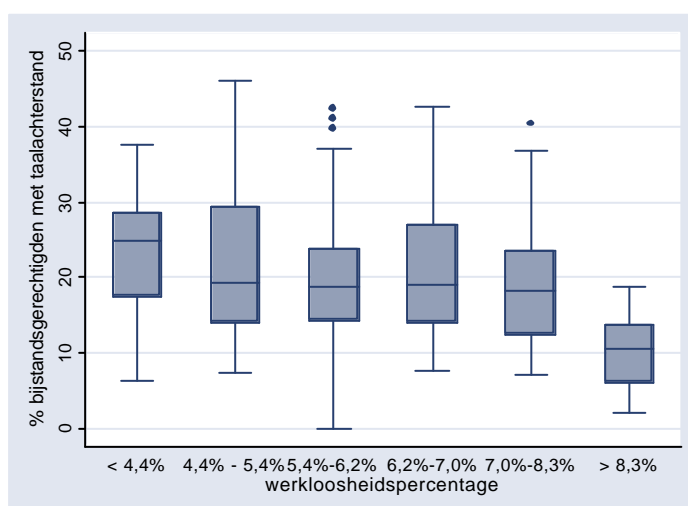
Figuur 2/4 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: taalachterstand



Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden

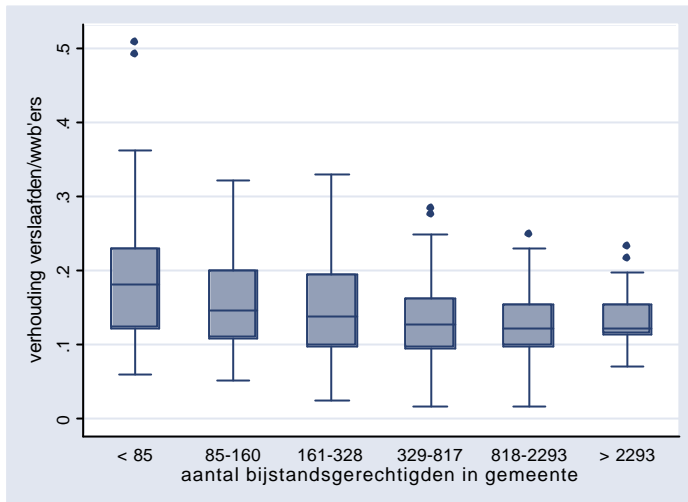


Gemeenten naar regio

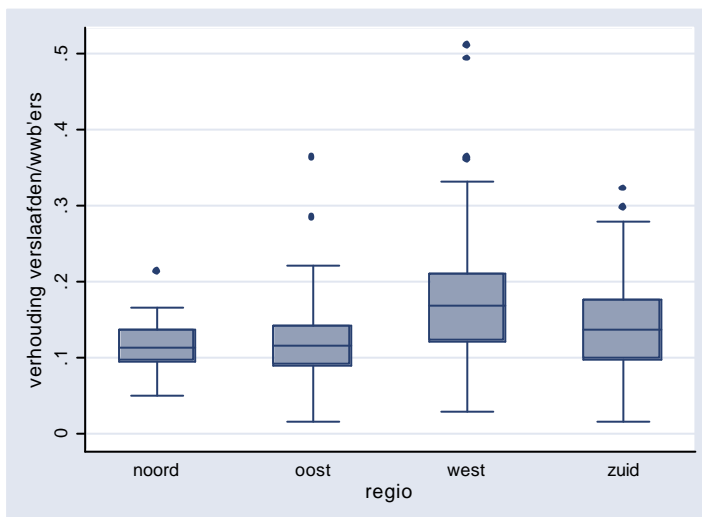


Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

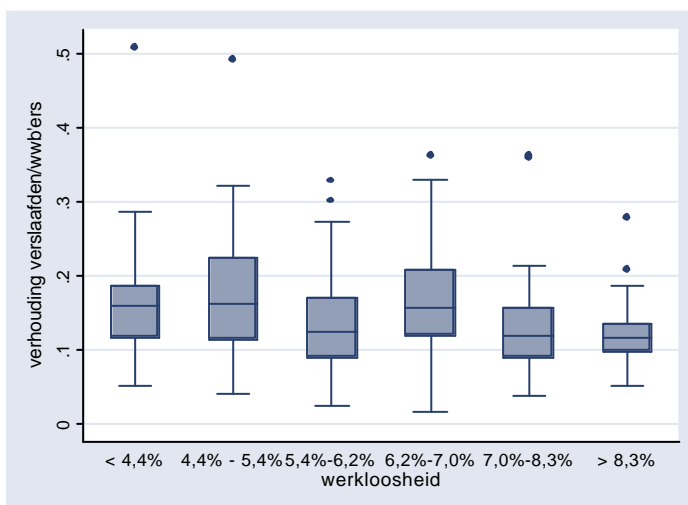
Figuur 2/5 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: verhouding verslaafden - bijstandsgerechtigden



Gemeenten geordend naar aantal bijstandsgerechtigden

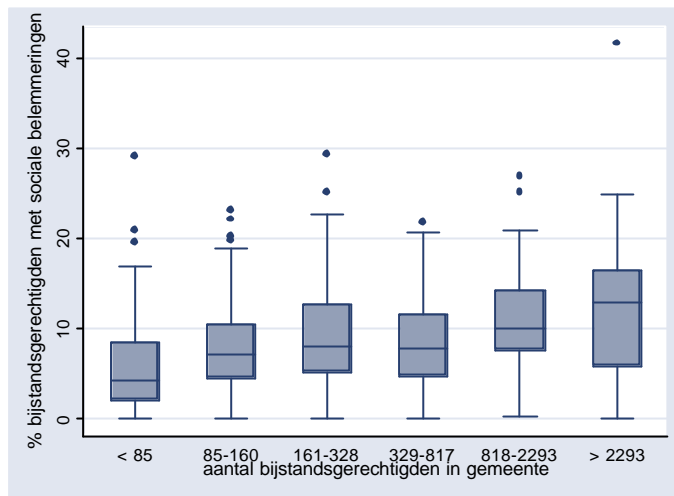


Gemeenten naar regio

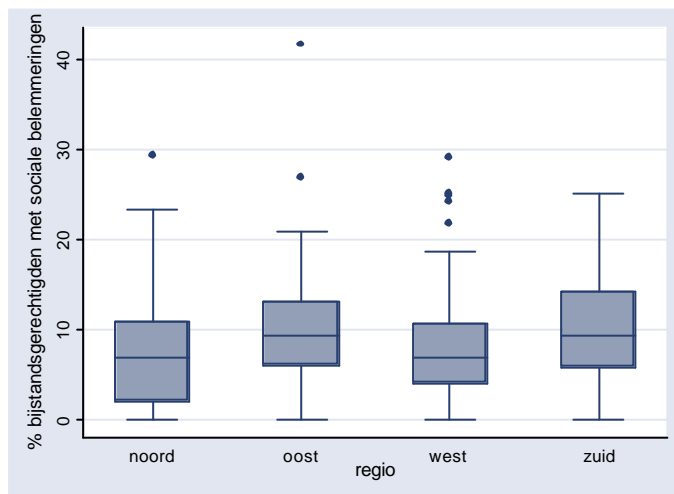


Gemeenten geordend naar werkloosheidspercentage

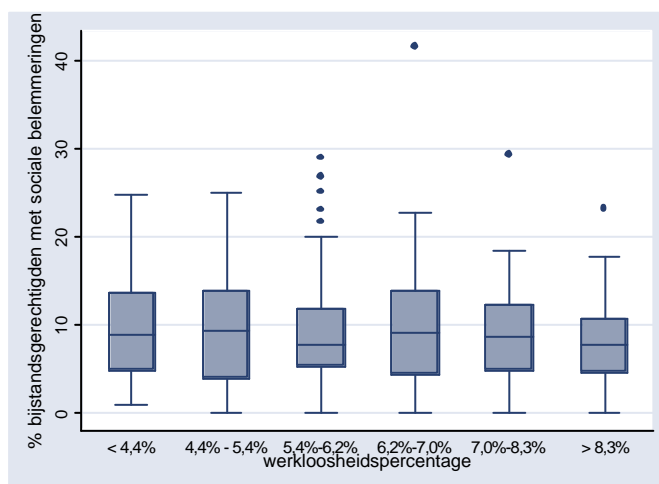
Figuur 2/6 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: sociale belemmeringen



Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden

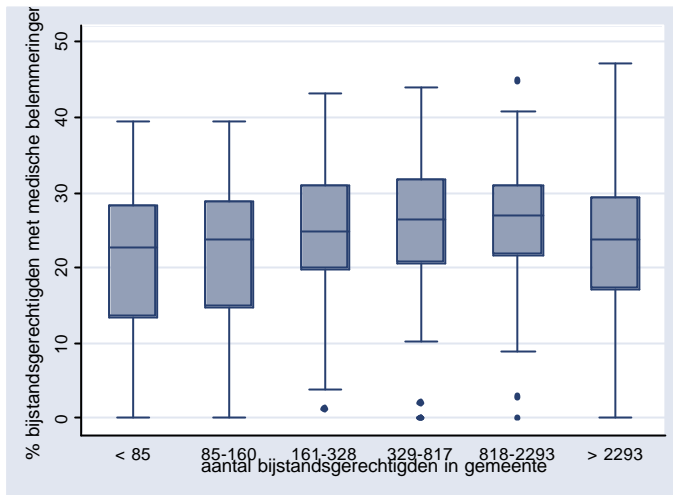


Gemeenten naar regio

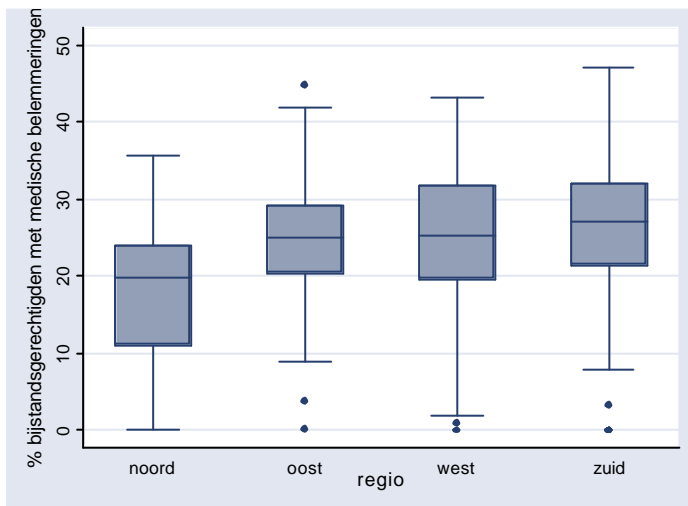


Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

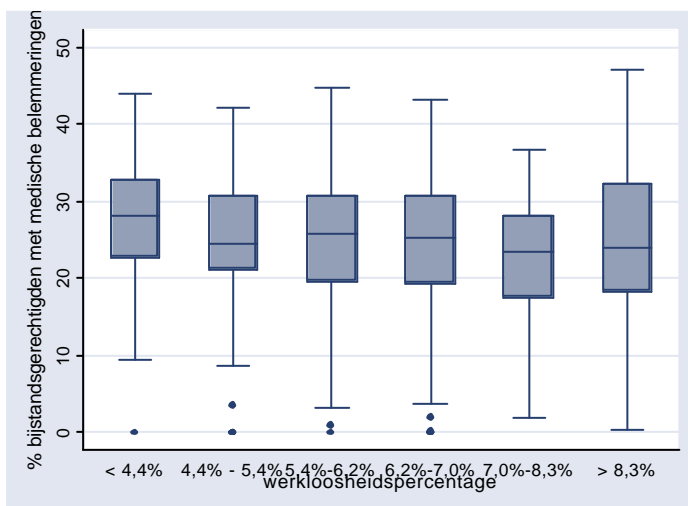
Figuur 2/7 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: medische belemmeringen



Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden

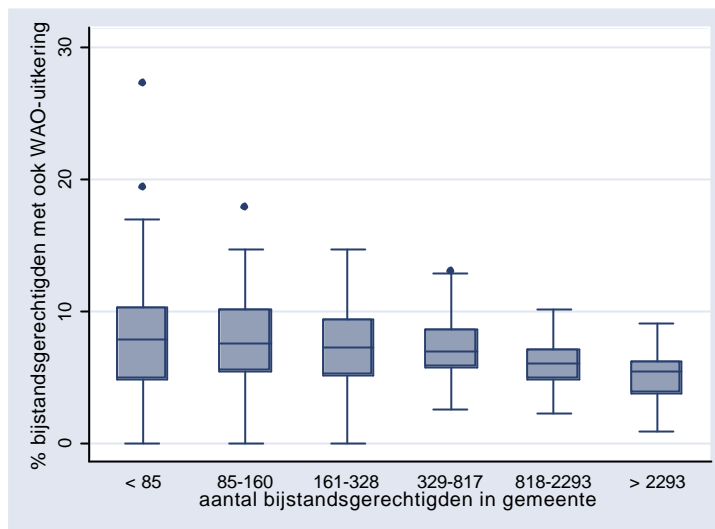


Gemeenten naar regio

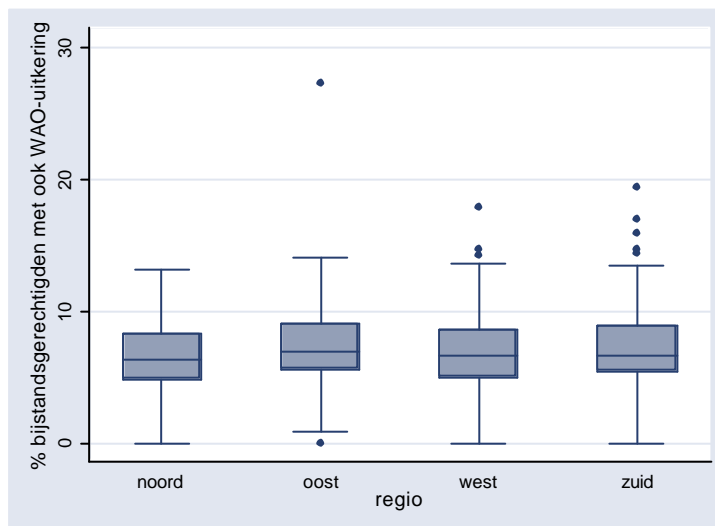


Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

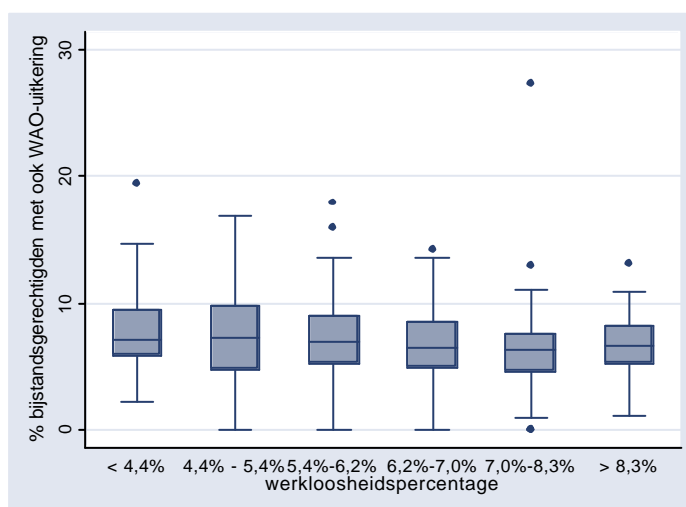
Figuur 2/8 Verschil in gemeentelijke bijstandspopulatie: arbeidsongeschiktheidsuitkering



Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden

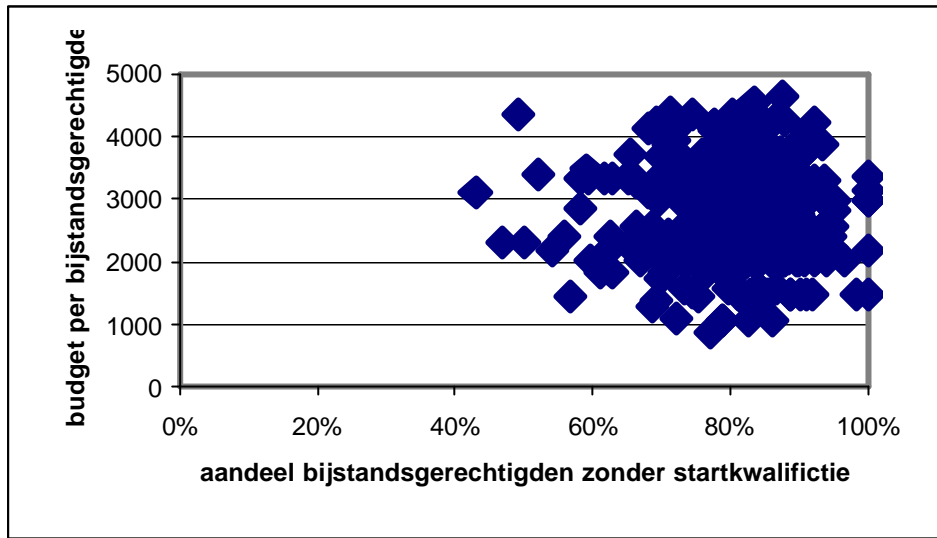


Gemeenten naar regio



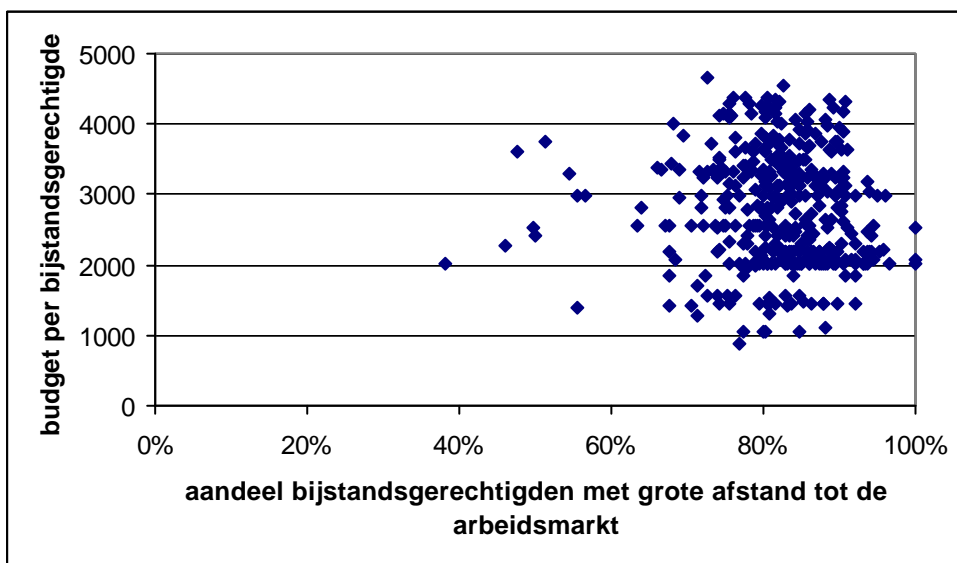
Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

Figuur 2/10 Budget per bijstandsgerechtigde versus aandeel bijstandsgerechtigde zonder startkwalificatie



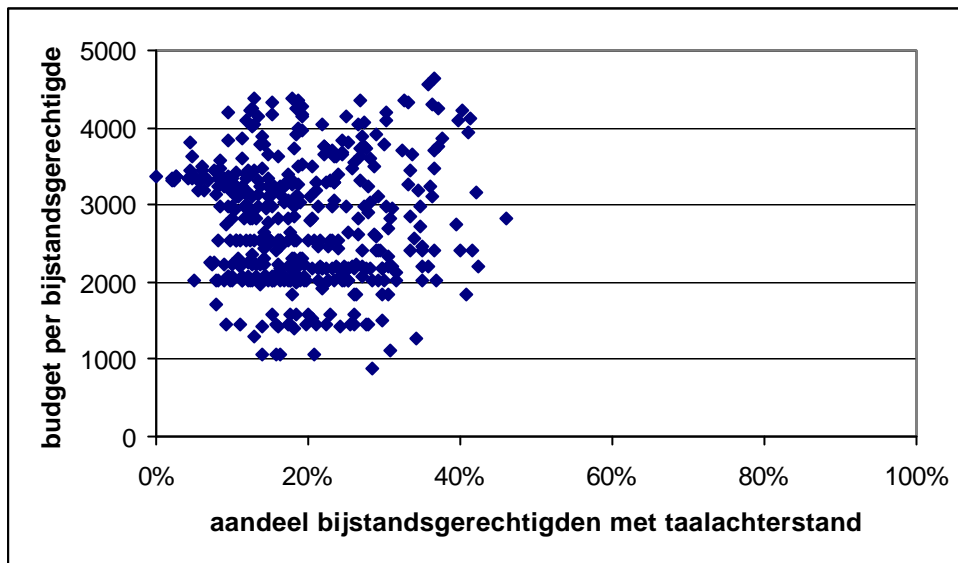
Bron: ministerie van SZW en bijstandsstatistiek 01/09 2004

Figuur 2/11 Budget per bijstandsgerechtigde versus aandeel bijstandsgerechtigde met grote afstand tot de arbeidsmarkt



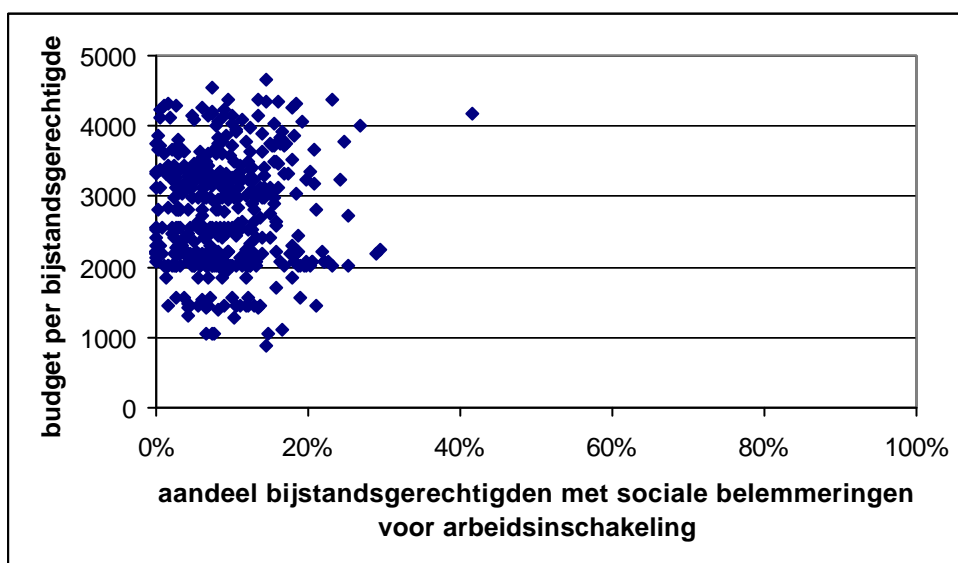
Bron: ministerie van SZW en bijstandsstatistiek 01/09 2004

Figuur 2/12 Budget per bijstandsgerechtigde versus aandeel bijstandsgerechtigde met taalachterstand



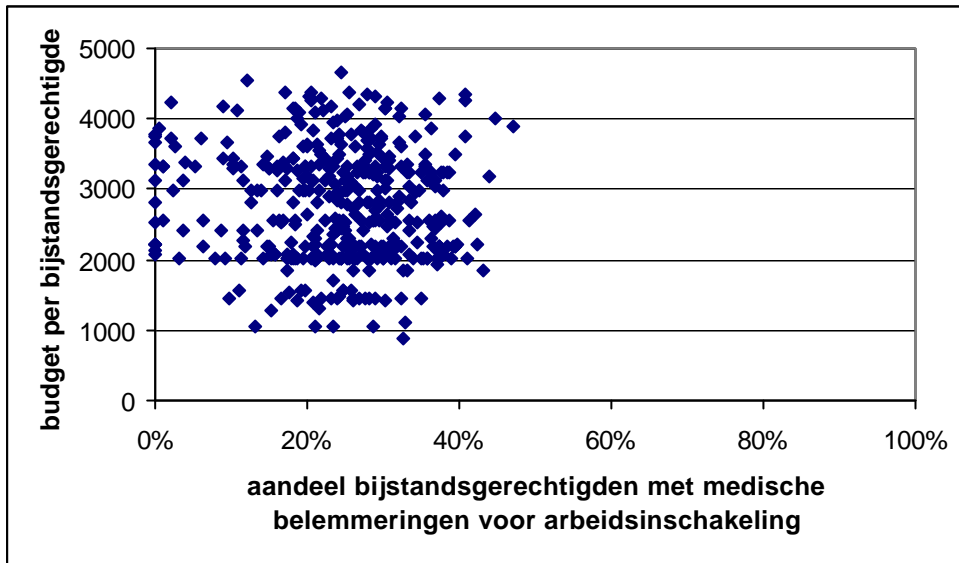
Bron: ministerie van SZW en bijstandsstatistiek 01/09 2004

Figuur 2/13 Budget per bijstandsgerechtigde versus aandeel bijstandsgerechtigde met sociale belemmeringen



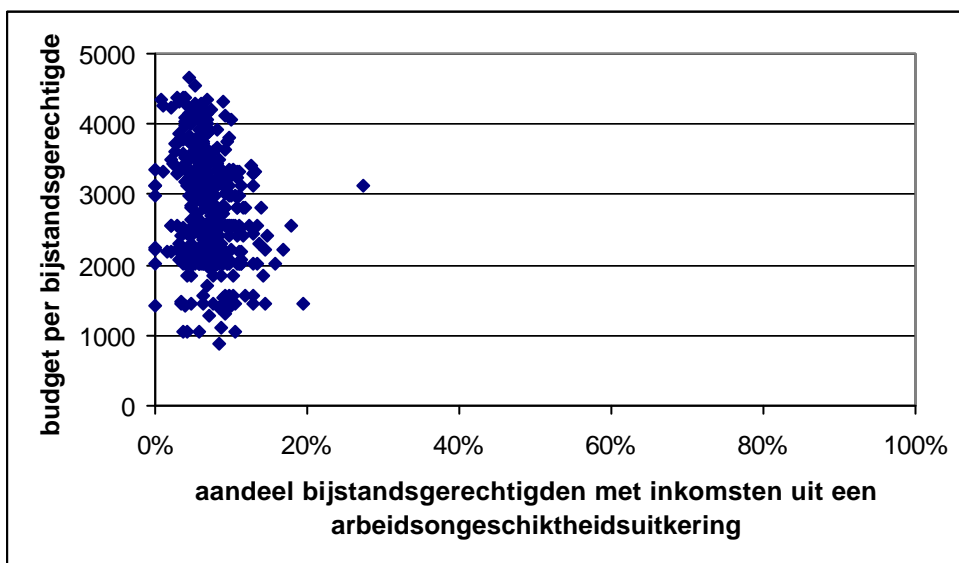
Bron: ministerie van SZW en bijstandsstatistiek 01/09 2004

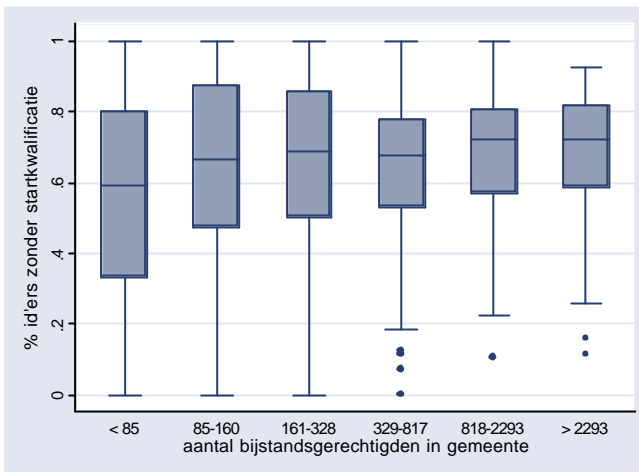
Figuur 2/14 Budget per bijstandsgerechtigde versus aandeel bijstandsgerechtigde met medische belemmeringen



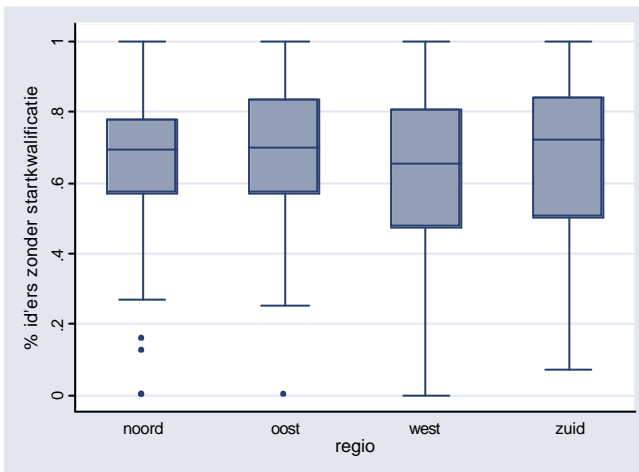
Bron: ministerie van SZW en bijstandsstatistiek 01/09 2004

Figuur 2/15 Budget per bijstandsgerechtigde versus aandeel bijstandsgerechtigde met inkomsten uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering

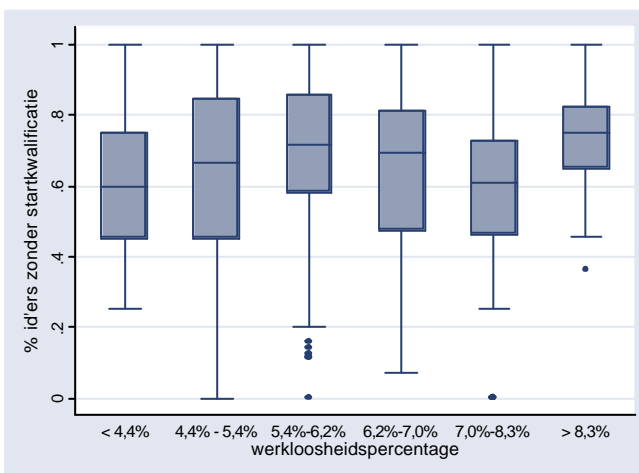


Figuur B/1 Verschil in populatie id'ers: geen startkwalificatie

Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden

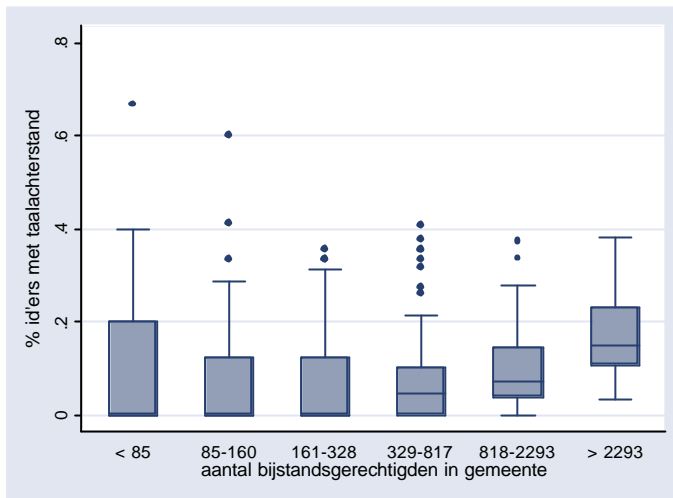


Gemeenten naar regio

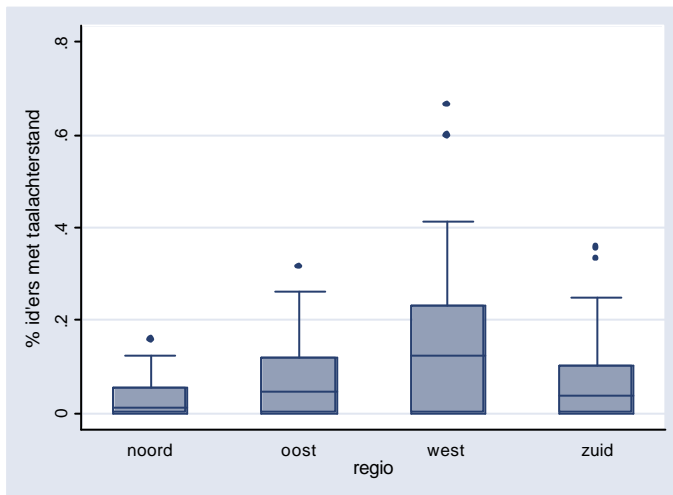


Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

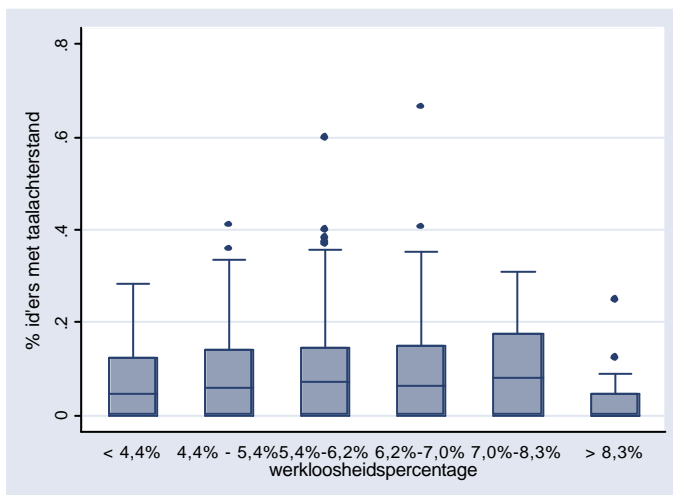
Figuur B/1 Verschil in populatie id'ers: taalachterstand



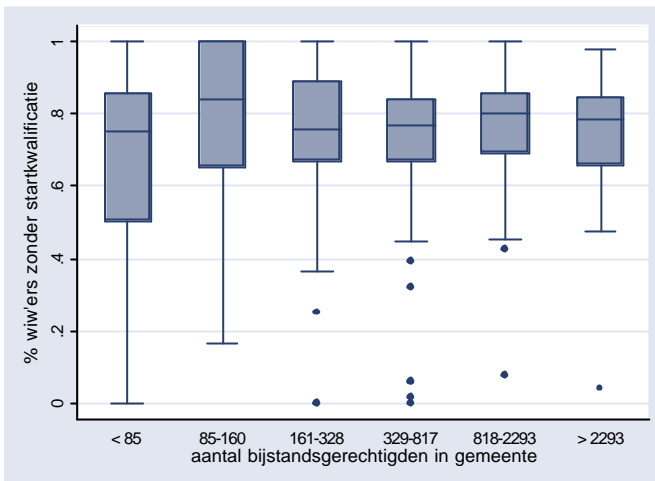
Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden



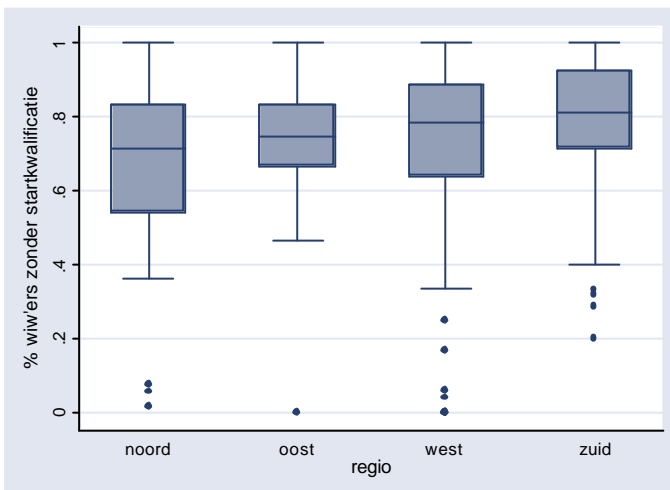
Gemeenten naar regio



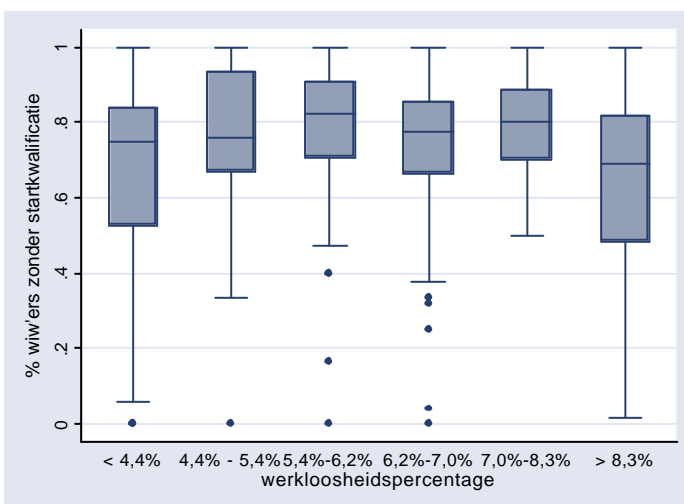
Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

Figuur B/3 Verschil in populatie wiv'ers: geen startkwalificatie

Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden

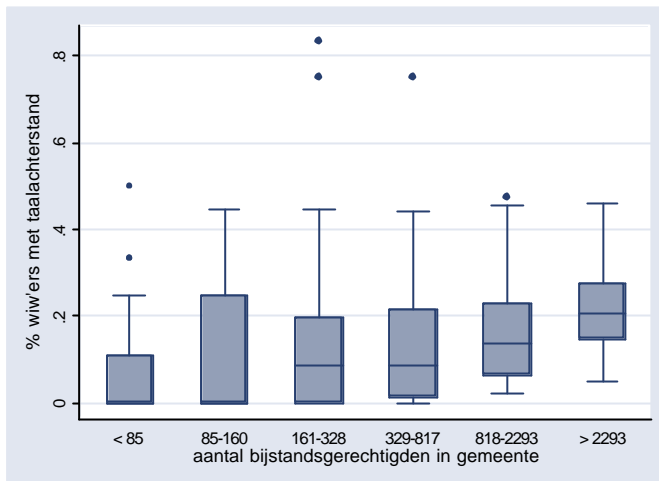


Gemeenten naar regio

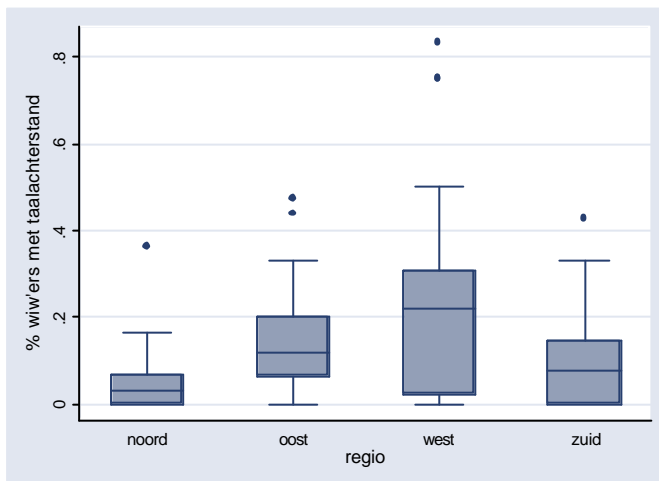


Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

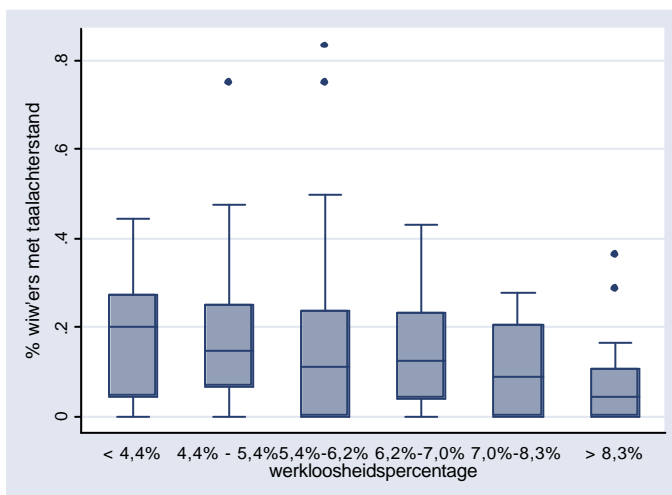
Figuur B/4 Verschil in populatie wiv'ers: taalachterstand



Gemeenten geordend
naar aantal
bijstandsgerechtigden



Gemeenten naar regio



Gemeenten geordend
naar
werkloosheidspercentage

Bijlage 4 Verdeelmodellen vergeleken

Alternatieve verdeelmodellen

Om tegemoet te komen aan de bezwaren van het opnemen van de variabele 'aantal inwoners' – deze maakt dat de uitkomsten van het verdeelmodel gevoelig zijn voor herindelingen – zijn twee alternatieve modellen ontwikkeld.

Het eerste model verklaart de behoefte aan reïntegratiemiddelen per bijstandsgerechtigde aan de hand van de variabelen bijstandsdichtheid (aantal bijstandsgerechtigden per inwoner), werkloosheidspercentage en het aantal vacatures. Dit model heeft ongeveer dezelfde verklaringkracht als het eerder voorgestelde model (aantal inwoners, werkloosheidspercentage en het aantal vacatures). Nadeel van dit model is dat het werkloosheidspercentage geen significante bijdrage levert, waardoor feitelijk twee variabelen resteren (bijstandsdichtheid en aantal vacatures).

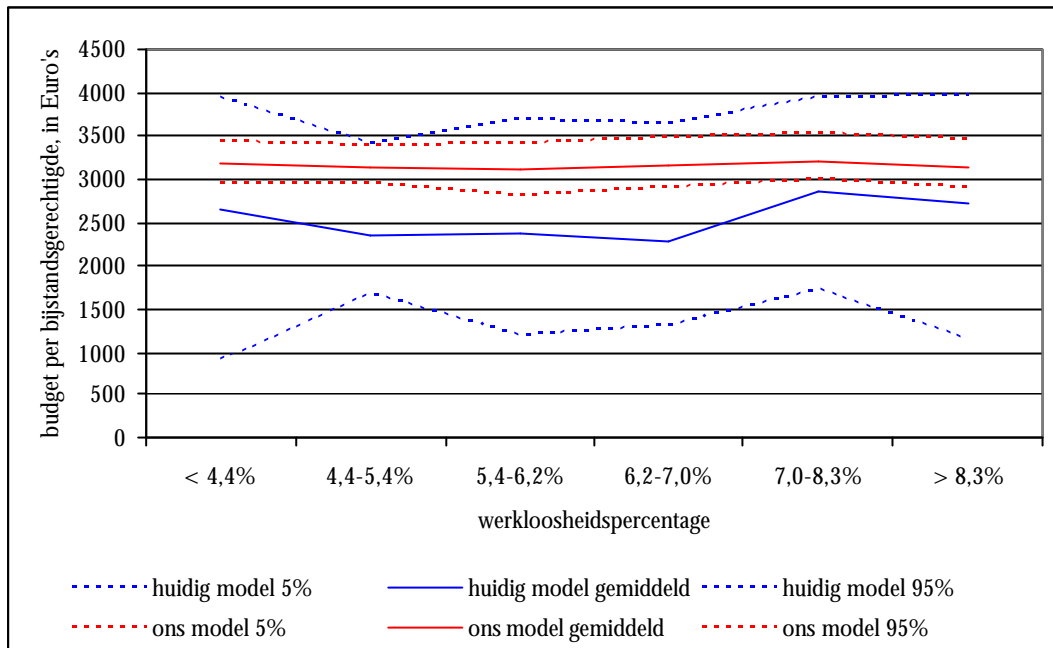
Het tweede model gebruikt de variabele bevolkingsdichtheid (aantal inwoners per km²) in plaats van het aantal inwoners. Ook deze variabele heeft een sterke relatie met de behoefte aan reïntegratiemiddelen per bijstandsgerechtigde: hoe hoger de bevolkingsdichtheid, des te meer middelen er per bijstandsgerechtigde nodig zijn. Deze variabele hangt echter eveneens samen met het werkloosheidspercentage: afhankelijk van de precieze specificatie heeft het werkloosheidspercentage net wel of net geen significante invloed meer.

Budget per bijstandsgerechtigde

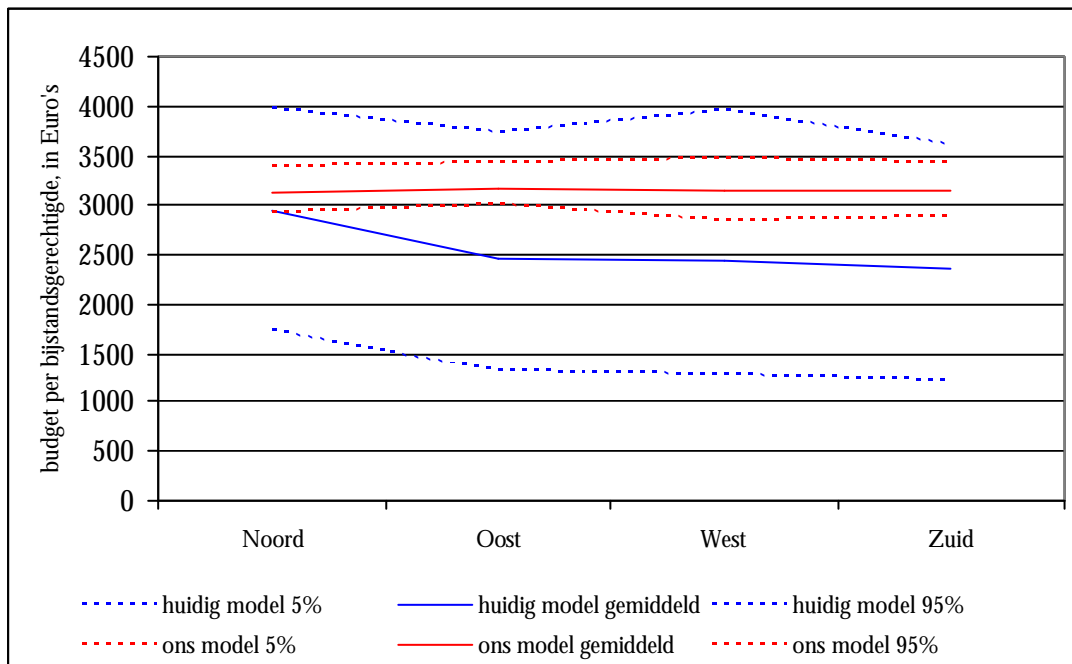
Om preciezer zicht te krijgen op in hoeverre het hier ontwikkelde verdeelmodel nu verschilt van de huidige verdeling is berekend wat gemeenten dit jaar per bijstandsgerechtigde krijgen en wat gemeenten per bijstandsgerechtigde zouden krijgen als conform het hier ontwikkelde model wordt verdeeld. Net als in het rapport wordt onderscheid gemaakt naar werkloosheidsklassen, regio en het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente.

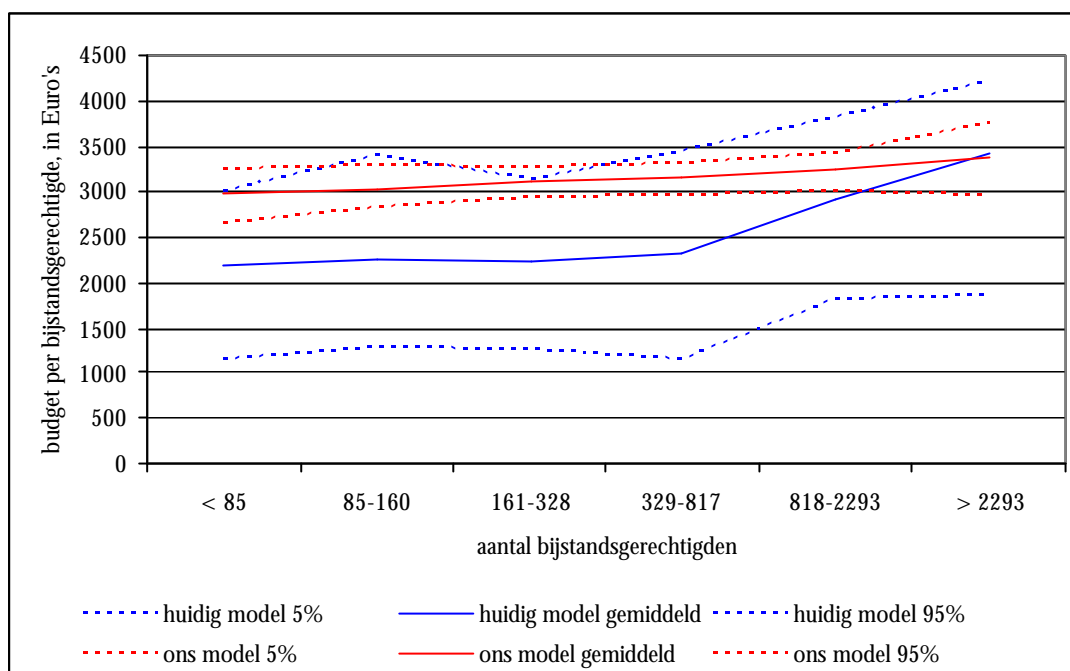
In de figuren 1, 2 en 3 staan zes lijnen. De blauwe lijnen hebben betrekking op de verdeling conform het huidige model (volledig objectief, dus zoals in 2011), de rode lijnen op de verdeling conform het voorgestelde model (volledig objectief, dus zoals in 2011). Van ieder model zijn drie lijnen getrokken. De doorgetrokken lijn geeft de gemiddelde waarden. De stippellijnen zijn de grenzen van het 90%-betrouwbaarheidsinterval: 90% van de gemeenten heeft een waarde tussen deze twee lijnen. Uit deze figuren blijken twee dingen. Ten eerste geldt dat de gemeenten gemiddeld meer budget per bijstandsgerechtigde krijgen in het voorgestelde model dan in het huidige model. Dit komt omdat er herverdeling plaatsvindt van grote naar kleine gemeenten. Het tweede wat opvalt is dat de spreiding veel groter is in het huidige model. Het budget dat gemeenten per bijstandsgerechtigde krijgen verschilt veel meer in het huidige model dan in het hier ontwikkelde model.

Figuur B4/1 Budget per bijstandsgerechtigde naar werkloosheidssituatie (huidig model en ons model, 2011)



Figuur B4/2 Budget per bijstandsgerechtigde naar regio (huidig model en ons model, 2011)



Figuur B4/3 Budget per bijstandsgerechtigde naar regio (huidig model en ons model, 2011)

Aansluiting bij de behoefte

Of een grote spreiding ook wenselijk is of juist niet hangt af van de spreiding in de werkelijke behoefte. Om te onderzoeken in hoeverre de modellen verschillen in de aansluiting bij de behoefte is per gemeente berekend in hoeverre het budget dat gemeenten ontvangen aansluit bij de behoefte (het bepaalde ijkpunt, zie bijlage 2) van een gemeente. Uit deze tabel blijkt dat in het huidige model veel gemeenten aanzienlijk minder middelen krijgen dan waar ze conform de behoeftemeting behoefte aan hebben.

Tabel B4/1 Verschil tussen voorspelling model en behoefte conform ijkpunt

	Huidig model	Ons model
< -25%	43%	1%
-25% - -10%	26%	20%
-10% - -5%	6%	18%
-5% - -0,5%	6%	14%
-0,5% - 0,5%	1%	3%
0,5% - 5%	6%	14%
5% - 10%	4%	8%
10% - 25%	7%	16%
> 25%	2%	6%
Totaal	100%	100%

Herverdeeleffecten

Twee soorten herverdeeleffecten worden getoond:

- 1) herverdeeleffecten als wordt uitgegaan van een verdeling volledig gebaseerd op het verdeelmodel (dus de verdeling van 2011);
- 2) herverdeeleffecten als wordt uitgegaan van de huidige situatie (dus de verdeling van 2006) waarin ook deels op basis van historische kosten wordt verdeeld. Hiervoor is de huidige verdeling – die is voor 1/6 gebaseerd op het verdeelmodel met kenmerken aantal bijstandsgerechtigden, aantal WW'ers, omvang beroepsbevolking en kwalitatieve discrepantie laaggeschoolde arbeid en voor 5/6 op historische kosten – vergeleken met de situatie waarin wederom voor 5/6 op basis van historische kosten wordt verdeeld, maar nu met een aanvulling van 1/6 maal het hier ontwikkelde verdeelmodel. Doordat de historische kostencomponent in deze variant nog relatief zwaar meeweegt, zijn de herverdeeleffecten kleiner.

Herverdeeleffecten bij een volledig objectieve verdeling

De tabellen B4/2 tot en met B4/4 geven de herverdeeleffecten als wordt uitgegaan van een verdeling van de middelen volledig op basis van het verdeelmodel en dus niet (deels) op basis van historische kosten. Het huidige objectieve model wordt vergeleken met het hier ontwikkelde model. De tabellen B4/5 tot en met B4/7 geven de herverdeeleffecten als wordt uitgegaan van de verdeling voor 2006: 1/6 deel wordt verdeeld op basis van het objectieve model; 5/6 deel op basis van historische kosten.

Uit de tabellen blijkt dat er herverdeling plaats vindt van grote naar kleine gemeenten, van gemeenten in het westen naar gemeenten in het noorden en oosten (vooral bij het objectieve model) en van gemeenten met een lage werkloosheid naar gemeenten met een hoge werkloosheid (ook vooral bij het objectieve model). Bovendien blijkt dat de herverdeeleffecten aanzienlijk worden ingedamd door het historische budgetaandeel.

Tabel B4/2 Herverdeeleffecten objectieve model naar aantal bijstandsgerechtigden

		Aantal bijstandsgerechtigden						Totaal
		< 85	86-160	161-328	329-817	818-2293	> 2293	
Herverdeeleffecten	< -25%	2%	13%	6%	9%	13%	14%	9%
	-25 - -10%	12%	18%	16%	17%	18%	17%	16%
	-10 - 0%	10%	20%	13%	16%	19%	24%	17%
	0%	0%	0%	1%	0%	2%	5%	1%
	0% - 10%	10%	10%	8%	8%	16%	14%	10%
	10 - 25%	20%	13%	17%	17%	11%	12%	15%
	> 25%	46%	26%	38%	36%	21%	13%	31%
	Gemiddelde herverdeeleffect ³¹	42%	16%	25%	29%	3%	0%	20%

³¹ Om te laten zien van wie naar wie wordt herverdeeld, is het gewone gemiddelde berekend en niet het gemiddelde van de absolute waarden van de herverdeeleffecten.

Tabel B4/3 Herverdeeleffecten objectieve model naar regio

		Regio				
		Noord	Oost	West	Zuid	Totaal
Herverdeeleffecten	< -25%	0%	6%	13%	10%	9%
	-25 - -10%	6%	14%	22%	15%	16%
	-10 - 0%	15%	16%	15%	20%	17%
	0%	2%	0%	1%	1%	1%
	0% - 10%	17%	10%	11%	6%	10%
	10 - 25%	25%	9%	15%	16%	15%
	> 25%	35%	44%	23%	31%	31%
	Gemiddelde herverdeeleffect	25%	40%	11%	17%	20%

Tabel B4/4 Herverdeeleffecten objectieve model naar werkloosheidspercentage

		Werkloosheidspercentage						
		< 4,4%	4,4-5,4%	5,4-6,2%	6,2-7,0%	7,0-8,3%	>8,3%	Totaal
Herverdeeleffecten	< -25%	21%	7%	7%	1%	25%	4%	9%
	-25 - -10%	30%	19%	13%	11%	29%	9%	16%
	-10 - 0%	8%	19%	17%	20%	17%	11%	17%
	0%	3%	0%	0%	2%	0%	2%	1%
	0% - 10%	3%	19%	9%	12%	6%	11%	10%
	10 - 25%	16%	10%	18%	18%	10%	13%	15%
	> 25%	19%	27%	35%	35%	13%	49%	31%
	Gemiddelde herverdeeleffect	11%	15%	27%	26%	-3%	30%	20%

Tabel B4/5 Herverdeeleffecten historisch model naar aantal bijstandsgerechtigden

		Aantal bijstandsgerechtigden						
		< 85	86-160	161-328	329-817	818-2293	> 2293	Totaal
Herverdeeleffecten	-10 - -5%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
	-5 - 0%	7%	10%	4%	5%	28%	43%	13%
	0%	7%	2%	4%	6%	11%	29%	8%
	0 - 5%	34%	29%	32%	34%	32%	19%	31%
	5 - 10%	34%	37%	30%	31%	19%	5%	28%
	10 - 25%	17%	23%	30%	23%	10%	5%	20%
	> 25%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
	Gemiddelde herverdeeleffect	6%	6%	7%	6%	3%	0%	5%

Tabel B4/6 Herverdeeleffecten historisch model naar regio

		Regio				
		Noord	Oost	West	Zuid	Totaal
Herverdeeleffecten	-10 - -5%	0%	0%	1%	0%	0%
	-5 - 0%	29%	10%	11%	10%	13%
	0%	10%	8%	7%	8%	8%
	0 - 5%	44%	37%	28%	26%	31%
	5 - 10%	8%	29%	31%	30%	28%
	10 - 25%	8%	15%	21%	28%	20%
	> 25%	0%	0%	1%	0%	0%
	Gemiddelde herverdeeleffect	2%	5%	6%	6%	5%

Tabel B4/7 Herverdeeleffecten historisch model naar werkloosheidspercentage

		Werkloosheidspercentage						Totaal
		< 4,4%	4,4-5,4%	5,4-6,2%	6,2-7,0%	7,0-8,3%	>8,3%	
Herverdeeleffecten	-10 - -5%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
	-5 - 0%	22%	10%	9%	6%	23%	20%	13%
	0%	14%	3%	6%	10%	4%	16%	8%
	0 - 5%	30%	24%	32%	22%	50%	36%	31%
	5 - 10%	14%	49%	31%	30%	13%	11%	28%
	10 - 25%	22%	14%	20%	32%	10%	18%	20%
	> 25%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
	Gemiddelde herverdeeleffect	4%	6%	6%	7%	3%	4%	5%

Bijlage 5 Schattingsresultaten

Er is – als vingeroefening – onderzocht wat er gebeurt als de hier onderscheiden probleemgroepen expliciet in het verdeelmodel zouden worden opgenomen. Bij deze resultaten moet worden bedacht dat expliciete opname van deze groepen in het verdeelmodel tot andere problemen kan leiden. De data zijn bijvoorbeeld vaak niet goed genoeg om opname in het verdeelmodel te waarborgen. Gemeenten verschillen in de wijze waarop ze bepaalde antwoorden invullen. Bovendien druist opname van expliciete groepen bijstandsgerechtigden in tegen het criterium van gemeentelijke beleidsvrijheid.

De resultaten van deze schatting zijn weergegeven in tabel B5/1. Toevoegen van deze variabelen leidt – logischerwijs, gegeven de bepaling van de behoefte – tot een hogere verklaringkracht, van 0,42.

Tabel B5/1 Verdeelmodel met expliciete opname doelgroepen

Variabele	Coëfficiënt	t-waarde
Intercept	0,11	7,00
Ln (bevolking)	0,0048	4,11
Werkloosheidspercentage	0,15	1,94
Fractie vacatures	0,52	1,73
% bijstandsgerechtigden zonder startkwalificatie	-0,048	-4,56
% bijstandsgerechtigden in fase 1 (fase 4 referentie)	0,069	3,31
% bijstandsgerechtigden in fase 2 (fase 4 referentie)	-0,078	-1,85
% bijstandsgerechtigden in fase 3 (fase 4 referentie)	0,13	6,78
% bijstandsgerechtigden met taalachterstand	0,088	7,54
% bijstandsgerechtigden met medische belemmeringen	0,041	3,87
% bijstandsgerechtigden met sociale belemmeringen	0,0163	1,01
% bijstandsgerechtigden met arbeidsongeschiktheidsuitkering	-0,077	-2,49

Summary

Under the Work and Social Assistance Act (*WWB, Wet Werk en Bijstand*) municipal authorities receive two budgets. From the income budget they pay out social security benefits; they can use the employment budget to reintegrate benefit recipients in the workforce. From 2006 the funds in the employment budget are to be distributed among the municipalities using a formula based on the number of benefit recipients each municipality has. The formula also includes local labour market factors so as to correct for differences in the difficulty of assisting the municipal target group into work.

This report answers two research questions:

1. Does the formula compensate sufficiently for differences in the composition of municipal social security populations?
2. Does the formula include labour market factors in a balanced way?

We answered these questions with the aid of desk research, interviews with the UWV (the body that administers employee insurance schemes), municipalities and reintegration agencies, and quantitative analysis based on the social security statistics and the 'MOSA', 'ID' and 'WIW' monitors.

The composition of the municipal social security population

When the formula was being debated in the House of Representatives the question was raised of whether it makes sufficient allowance for the composition of municipal social security populations. In this study we looked at people with no entry qualifications, people who have a big gap from the labour market, people with inadequate language skills, addicts, homeless people, people who are disabled and people who are not entitled to benefit.

Does the formula take the composition of the social security population into account?

The current formula allocates funds on the basis of the number of social security benefit recipients, corrected for labour market factors and—implicitly—size of municipality/benefit density. It does not include the composition of the municipal social security population explicitly.³² We found that the current formula does not indeed take the composition of the social security population into account: it is not the case that municipalities with large numbers of benefit recipients who have problems finding work receive more money than municipalities with small numbers of recipients who have the problems we investigated. The converse does not hold true, however: nor is it the case that municipalities with large numbers of benefit recipients who have problems finding work receive less money than municipalities with small numbers of recipients who have the problems we investigated.

³² The variable 'qualitative discrepancy (unskilled work)' is included in the formula so as to take account of the demand side of the labour market as well.

The question is whether it is necessary for the formula to take these groups of benefit recipients who have problems into account explicitly. There are five conceivable reasons why it is not necessary to compensate for these groups:

1. The cost of reintegrating a benefit recipient who has a specific problem is about the same as that of reintegrating a regular recipient.
2. The groups of benefit recipients mentioned are distributed evenly among the municipalities.
3. The proportion of the employment budget that needs to be spent on these groups is very small.
4. The current formula compensates sufficiently for any differences.
5. There are no reliable data available on this group (or data related to this group).

We checked whether these reasons apply to all the groups of benefit recipients under consideration. It is important to realize here that a single reason is enough to justify not revising the formula. For example, if finding work for a benefit recipient in a particular group costs the same as finding work for a regular recipient, it does not matter to a municipality whether it has a lot of regular recipients or a lot of recipients who have specific problems. Nor does the current formula need to be revised if, for instance, it already compensates sufficiently.

Table S/1 The step-by-step plan applied

	Step 1a: Same cost?	Step 1b: Additional budget?	Step 2: Even distribution?	Step 3: Small proportion of budget?	Step 4: Current formula compensate s?	Step 5: Data available?	Conclusion: Revise the formula?
No entry qualifications	Yes	No	Possibly	No	No	Possibly	No
Big gap from the labour market	Yes	No	Possibly	No	No	Possibly	No
Inadequate language skills	No	Yes	No	No	No	Yes	<i>Possibly</i>
Homeless and addicts	No	Yes	Possibly	Yes	No	No	No
Disabled	No	Yes	Possibly	No	No	Possibly	<i>Possibly</i>
People not entitled to benefit	Yes	No	Possibly	Yes	No	Yes	No

Which argument is a reason for not needing to revise the formula is shown in bold type.

Table S/1 shows for each group which reason for not revising the formula applies. The majority of benefit recipients have no entry qualifications or a big gap from the labour market. The cost of reintegrating these groups, therefore, is no greater than that of reintegrating the average benefit recipient. It is not necessary to compensate for these groups for reason No. 1. Only a small proportion of the employment budget is spent on addicts, the homeless and people not entitled to benefit. It is not necessary to compensate for these groups, as only a small proportion of the budget is involved (reason No. 3). In the case of the disabled and people with inadequate language skills, municipalities can obtain money from other sources (WI and REA) to assist them into work. As it is not clear whether these funds compensate sufficiently for the additional cost involved, municipalities might need to be compensated for these groups, but whether it is

necessary to compensate, and if so, how much, it is not possible to say from the current information.

Labour market factors

The second question this study answers is whether the formula includes labour market factors in a balanced way. The current formula has the appearance of correcting for these factors, but it only does so partly. As it has been estimated using absolute figures, the variables 'number of unemployed' and 'size of labour force' are mainly proxies for benefit density/size of municipality. The minus sign in front of these variables means that large municipalities have more budget per benefit recipient, in relative terms, than small ones, as they have a small number of unemployed in relation to the number of benefit recipients. A formula that estimated the reintegration funds required per benefit recipient would be more in line with the basic principle: compensate municipalities with a difficult labour market and give them a bigger budget per recipient.

We have developed a formula that predicts a weighting per benefit recipient. Municipalities with high unemployment or a large number of job vacancies and large municipalities need more funds per recipient than municipalities with low unemployment or a small number of vacancies and small municipalities. As the budgets are currently based to a substantial extent on historic costs, the redistribution effects are relatively small at present. If the objective formula were to be applied in full the redistribution effects would be much larger. There would be a redistribution from large to small municipalities, with the result that a substantial majority of municipalities would benefit under the new formula.

Whether the formula we have developed is more suitable than the present one depends on the importance attached to various criteria. The differences are in four areas:

- 1) The formula we have developed is more transparent: the variables included in it actually correct for the things that they stand for.
- 2) Introducing a new formula would have redistribution effects, however.
- 3) Our formula is more sensitive to municipal boundary changes. We tried to include variables that are not affected by boundary changes, but this caused other problems.
- 4) The formula we have developed is more in line with the point of reference, hence with a municipality's need for reintegration funds. This is partly due to the way the model was estimated.

It needs to be considered, therefore, how acceptable redistribution effects and greater sensitivity to boundary changes are for the sake of achieving a formula that is more transparent and more econometrically correct and moreover meets the needs of municipalities better.

Towards a new formula

Our study shows that it is difficult to determine a municipality's need for reintegration funds precisely. The ideal would be to calculate how much it costs to assist each individual benefit recipient to find a job, but this is not possible at present. There is only limited information available on the cost of reintegration and the net effects of reintegration and other funds that can be used to assist benefit recipients into work. As long as this information is lacking it will be very difficult to determine a municipality's need for employment budget and develop an appropriate

formula. We would therefore recommend investing in collecting data of this kind so that a formula can eventually be developed that reflects the differences between municipalities even better.