

Laat het werkbudget zittend bestand

Voor de vierde keer op een rij had een groot deel van de gemeenten in 2007 een overschot op hun re-integratiebudget (het werkdeel). De oorzaken van de structurele onderbenutting van de re-integratiegelden worden in dit artikel¹ toegelicht². Ook krijgen managers van sociale diensten handvatten aangereikt om de benutting van hun re-integratiebudget te vergroten en tegelijkertijd re-integratie effectiever te maken.

Bram Berkhout en Luuk Mallee



werken voor het

In de eerste drie jaar van de WWB hielden de meeste gemeenten fors over op hun re-integratiebudget (zie tabel 1). In 2006 gaven gemeenten massaal aan dat zij verwachtten dat dit beeld binnen afzienbare tijd zou omslaan, namelijk dat budgetten beter of geheel benut zouden worden. Dit was in 2006 nog niet te zien, want toen steeg het overschot op het jaarbudget nog naar 255 miljoen euro.

Overschot

In 2007 echter, zo blijkt uit recente cijfers van het ministerie van SZW, zien we een omslag. De gemeenten hadden in 2007 samen ruim honderd miljoen euro meer uitgegeven aan re-integratie dan in het jaar ervoor. Daarmee daalde het overschotpercentage van bijna zestien naar zeven en is de groei van het totale overschot dat gemeenten in de afgelopen jaren samen hebben opgebouwd, blijven steken op een kleine 900 miljoen euro. Dit geld kunnen gemeenten, ondanks de bezuinigingen op de werkbudgetten, in de komende

jaren nog gebruiken voor re-integratie. De bestedingen moeten dan echter bij de meeste gemeenten nog flink omhoog.

Wanneer we kijken naar de bestedingen van de werkbudgetten op het niveau van individuele gemeenten, zien we een gevarieerd beeld (zie tabel 2). Van de honderd grootste gemeenten zijn er 34 gemeenten die inmiddels het overschot hebben weggewerkt en een tekort hadden op het jaarbudget van 2007, terwijl nog altijd 58 gemeenten een overschot hadden. Bij deze overschotgemeenten bedroeg het overschot gemiddeld 17 procent.

Kijkende naar de ontwikkeling van de re-integratiebestedingen (zie tabel 3), zien we dat bijna twee derde van de gemeenten in 2007 meer is gaan uitgeven aan re-integratie. Bij 63 van de honderd grootste gemeenten is in 2007 het overschot op het jaarbudget afgenomen. Daar staat tegenover dat bij 29 gemeenten het overschot is toegenomen.

Tabel 1 Besteding macrobudget werkdeel 2004-2007 (excl. meeneemregeling)³

	Macrobudget Werkdeel	Uitgaven Werkdeel	Overschot Werkdeel	% Overschot
2004	1.586 miljoen	1.458 miljoen	128 miljoen	8,1%
2005	1.611 miljoen	1.363 miljoen	232 miljoen	14,4%
2006	1.629 miljoen	1.373 miljoen	255 miljoen	15,6%
2007	1.591 miljoen	1.480 miljoen*	110 miljoen*	6,9%
2008	1.567 miljoen			

* geëxtrapoleerd op basis van uitgavengegevens van 355 gemeenten

Tabel 2: Aantal overschot- en tekortgemeenten in 2007

Saldo Werkdeel	G10	G25	G100
Overschot op Werkdeel	6 gemeenten	15 gemeenten	58 gemeenten
Tekort op Werkdeel	3 gemeenten	8 gemeenten	34 gemeenten
Niet bekend	1 gemeente	2 gemeenten	8 gemeenten

Tabel 3: Ontwikkeling overschotpercentage 2007 ten opzichte van 2006

	G10	G25	G100
Afname overschotpercentage	7 gemeenten	15 gemeenten	63 gemeenten
Toename overschotpercentage	2 gemeenten	8 gemeenten	29 gemeenten
Niet bekend	1 gemeente	2 gemeenten	8 gemeenten

Van de tien grootste Nederlandse gemeenten zijn er drie die het overschot in 2007 hebben omgezet in een tekort. Dit zijn Nijmegen, Den Haag en Tilburg. Daarnaast hebben vier van de tien grootste gemeenten hun overschot weten te verkleinen, namelijk Amsterdam, Utrecht, Arnhem, en Enschede. Alleen in Rotterdam en Eindhoven is het overschot groter geworden. In deze laatste gemeente is het overschot zelfs gestegen van 43 naar 58 procent van het jaarbudget.

Geconcludeerd kan worden dat drie op de vijf gemeenten nog altijd een overschot hebben op het werkbudget en dat in bijna een derde van de gemeenten het overschot is toegenomen. De vraag welke oorzaken ten grondslag liggen aan deze aanhoudende onderbesteding van de gemeentelijke re-integratiegelden bij een groot deel van de gemeenten, blijft dus actueel.

Bij de invoering van de WWB overheerste de angst dat er tekorten zouden ontstaan op het werkbudget omdat veel geld vastzat in gesubsidieerde banen. Onder meer daarom zijn gemeenten begonnen met de zogenaamde quick wins: het sluiten van de poort en het re-integreren van de klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor hoefden zij maar in beperkte mate een beroep te doen op het werkbudget. Dit kwam goed uit omdat eerst de uitgaven voor gesubsidieerde banen teruggebracht moesten worden voordat er meer bestedingsmogelijkheden zouden komen. Toen in de loop van 2005 duidelijk werd dat er veel geld overbleef, zijn gemeenten plannen gaan maken om ook voor klanten met een langere afstand tot de arbeidsmarkt re-integratie in te zetten. De verwachting was dat daarmee de uitgaven voor re-integratie meer in de pas zouden gaan lopen met het beschikbare budget.

Inmiddels zijn we ruim twee jaar verder en zien we inderdaad dat in een groot deel van de gemeenten de uitgaven aan re-integratie zijn toegenomen. Toch gaat bij veel gemeenten het re-integratiegeld bij lange na niet op of zijn de uitgaven zelfs afgenomen. De vraag is waarom gemeenten niet meer

uitgeven aan re-integratie. De financiële prikkels van WWB zouden er toch voor moeten zorgen dat gemeenten alles op alles zetten om zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen?

Daarom kijken we eerst naar de belangrijkste ontwikkelingen in het re-integratiebeleid van gemeenten en de betekenis daarvan voor de benutting van het werkbudget in de komende jaren.

Ontwikkelingen re-integratiebeleid

Van de ontwikkelingen in het re-integratiebeleid van gemeenten kan met name de uitbreiding van re-integratieactiviteiten naar het zittend bestand grote invloed hebben op de benutting van het werkbudget. Voorwaarde hiervoor is wel dat gemeenten meer inzicht verwerven in de mogelijkheden van klanten en dit betekent meestal ook dat de caseload van casemanagers omlaag moet. Omdat dit niet gefinancierd kan worden uit het werkbudget, moeten gemeenten hiervoor eigen middelen vrijmaken. Daarnaast zijn veel gemeenten bezig met het opstarten van re-integratie in eigen beheer. Ook dit kan leiden tot een grotere benutting van het werkbudget wanneer het in eigen huis uitvoeren van re-integratie tegelijkertijd betekent dat de re-integratie ook intensiever is.

In de praktijk blijkt echter dat ook gemeenten die al verder zijn met de implementatie van de re-integratie van het zittend bestand lang niet altijd het werkbudget helemaal opmaken. Moeten wij hieruit concluderen dat het werkbudget voor een deel van de gemeenten gewoon te groot is?

Wettelijke restricties

Veel gemeenten bestrijden zelf dat het werkbudget te groot is. Zij zouden meer geld willen uitgeven aan re-integratie maar worden daarbij in hun ogen belemmerd door een aantal wettelijke restricties.

Deze verklaring voor de onderbenutting van het werkbudget overtuigt ons echter niet. In de kern zijn er slechts twee formele bestedingsregels voor het werkdeel, namelijk dat het moet gaan om een re-integratievoorziening (inclusief sociale activering) en dat deze in principe is voorbehouden aan personen uit de gemeentelijke doelgroep, al staat de WWB toe dat ook UWV-klanten bediend worden⁴.

De regels die door gemeenten als knellend worden ervaren, zijn deels eigen interpretaties van deze regels. Daarnaast blijken steeds meer gemeenten bij de meest knellende regels een manier gevonden te hebben om het geld toch in de gewenste



richting te besteden. Hierbij is de rol van de eigen accountant wel cruciaal: die moet namelijk meegaan in het ruimer interpreteren en toepassen van de bestedingsregels.

In onze beleving lijken accountants in praktijk juist terughoudend te zijn op dit punt. Dit is natuurlijk ook hun rol, maar voorkomen moet worden dat accountants de regels enger interpreteren dan nodig is en hierdoor voor gemeenten re-integratiemogelijkheden blijven liggen.

Gemeenten moeten dan ook actief in discussie durven gaan over hoe accountants aankijken tegen wat wel en niet rechtmatig besteed kan worden uit het werkdeel. Navraag bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid leert dat deze strategie op steun van het ministerie kan rekenen. Overigens zou het op dit punt ook helpen als het ministerie informatie geeft over hoe regels geïnterpreteerd mogen worden of anders welke regels in de visie van het ministerie te eng worden opgevat.

Al met al kan het kennen van de bestedingsregels en het ruimer toepassen ervan wel leiden tot een betere benutting van het werkbudget. Wij denken echter niet dat daarmee de gehele onderbenutting wordt weggenomen. Daarmee komen de andere oorzaken van de onderbenutting in beeld.

Oorzaak onderbenutting De belangrijkste oorzaak van de onderbenutting van het werkbudget is volgens ons dat nog steeds een deel van de gemeenten er niet in slaagt de re-integratie van het zittend bestand op grotere schaal ter hand te nemen. Gemeenten lijken over het algemeen nog niet zo ver te zijn en blijven steken in de eerste stappen in de beleids-cyclus: het inzicht verkrijgen in het bestand en het ontwikkelen van re-integratie-instrumenten voor het zittend bestand. Voor veel gemeenten geldt dat er nog een grote groep klanten die gere-integreerd kan worden, in de bestanden verborgen zit en blijft. Het blijft voor gemeenten moeilijk om vast te stellen wie van hun klanten nog kunnen uitstromen en hoe klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gere-integreerd kunnen worden.

Het is overigens niet zeker dat het werkbudget volledig benut zal worden, wanneer gemeenten erin slagen het zittend bestand beter te bedienen. Een deel van de gemeenten die al met de re-integratie van hun zittend bestand aan de slag zijn gegaan, hebben namelijk nog altijd een overschot en verwachten dat dit ook in de komende jaren nog zo zal blijven. Daar komt bij dat al wel de re-integratie van personen die niet tot

de gemeentelijke doelgroep behoren, zoals WW'ers en met werkloosheid bedreigde werknemers ter hand is genomen. De conclusie dat het werkbudget voor een deel van de gemeenten te ruim zal blijven, ligt daarmee voor de hand.

Daarnaast speelt er nog een knelpunt. De re-integratie-instrumenten zelf kunnen weliswaar bekostigd worden uit het werkbudget, min of meer gratis geld voor gemeenten, maar het uitbreiden van de re-integratieactiviteiten brengt daarnaast allerlei kosten met zich mee die niet of minder makkelijk uit het werkbudget gefinancierd kunnen worden, en waarvoor gemeenten op voorhand zijn aangewezen op eigen middelen. Hierbij moet gedacht worden aan het inzicht verkrijgen in het bestand, het ontwikkelen van nieuw beleid, het ontwikkelen van een klantvolgsysteem, het intensiever maken van het casemanagement, het aanbesteden van trajecten, et cetera.

Handvatten voor managers

Deze analyse brengt ons tot twee adviezen aan managers van sociale diensten. Om op termijn de benutting van het werkbudget en de effectiviteit van de ingezette middelen te vergroten, moeten de managers de politiek ervan overtuigen dat investeringen in de re-integratie van het zittend bestand op termijn rendement opleveren en tegelijkertijd moeten zij investeren in de kwaliteit van re-integratie.

Inzicht in kosten en baten

Zoals gezegd zijn er bij de uitbreiding van de re-integratie van het zittend bestand, met name in de opstartfase, allerlei bijkomende kosten noodzakelijk waarvoor gemeenten zijn aangewezen op eigen middelen. Omdat de eigen gemeentelijke middelen schaars zijn, staan managers van sociale diensten voor de moeilijke opgave de politiek ervan te overtuigen dat deze schaarse middelen uitgegeven moeten worden aan re-integratie van een groep bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Waarschijnlijk spelen daarbij de tegenvallende resultaten van re-integratie en het slechte imago van re-integratiebedrijven nog een complicerende factor.

Om de politiek te kunnen overtuigen moet er onzes inziens meer tijd gestoken worden in het op een heldere manier in beeld brengen van kosten en baten van nieuw beleid. Van belang daarbij is het geven van inzicht in de opbrengsten in termen van besparingen op de uitkeringen. Investerings met eigen middelen leiden zo tot rendement in termen van eigen

middelen (namelijk een overschot op het Inkomensdeel van het WWB-budget).

Veel gemeenten kijken (nog) niet op deze manier naar hun financiële huishouding. Het idee achter de nieuwe financieringssysteem van de WWB is echter wel dat gemeenten moeten investeren en op termijn daarvan het rendement kunnen incasseren. Wat dit betreft hebben de meeste gemeenten nog een lange weg te gaan.

Investeren in kwaliteit re-integratie Daarnaast kunnen managers van sociale diensten meer rendement halen uit het werkbudget. Dit kan door per traject meer geld in te zetten om zo de effectiviteit van de re-integratietrajecten te verhogen.

De resultaten van re-integratie zijn over het algemeen nog altijd heel laag, maar uit onderzoek blijkt wel dat duurdere trajecten effectiever zijn. Gemeenten geven vooral de re-integratiebedrijven de schuld van de tegenvallende resultaten.

Re-integratiebedrijven hebben in onze optiek echter vaak te weinig ruimte en middelen om re-integratie effectief in te zetten. Met een groter budget per traject kunnen bedrijven hun klanten intensiever begeleiden, meer energie steken in het overtuigen van werkgevers van de potentie van hun klanten en veel meer aandacht besteden aan nazorg. Dit leidt in onze opinie tot een hogere effectiviteit en dus tot meer besparingen op de uitkeringen.

De vraag is daarbij wel waarom gemeenten niet vaker duurdere trajecten inzetten. Waarschijnlijk onder meer omdat ze geen vertrouwen (meer) hebben in de re-integratiebedrijven. Misschien nog belangrijker is dat gemeenten er nog altijd niet in slagen om in de aanbestedingen opdrachten te gunnen aan bedrijven die weliswaar duurder zijn maar een hogere kwaliteit bieden. De beoordelingssystematiek die gemeenten gebruiken, leidt er uiteindelijk meestal toe dat er de verschillen in de kwaliteit tussen aanbieders nauwelijks zichtbaar zijn en de (laagste) prijs toch doorslaggevend is.

Conclusie In dit artikel zijn de mogelijke oorzaken besproken van de onderbenutting van het werkdeel zoals die nog steeds bij veel gemeenten voorkomt. Veel van de genoemde oorzaken overtuigen niet of kunnen nooit de gehele onderbenutting verklaren. Eén oorzaak overtuigt wel, namelijk dat een deel van de gemeenten er niet in slaagt de re-integratie van het zittend bestand in voldoende mate ter hand te nemen.

Hier liggen kansen voor sociale diensten. Voor managers van

sociale diensten is het daarbij van belang om te investeren in de kwaliteit van re-integratie. Onderzoek toont aan dat hogere investeringen per traject leiden tot een hoger rendement in termen van uitstroom naar werk. Daarnaast is het voor dit soort investeringen in moeilijker groepen belangrijk het te verwachte rendement inzichtelijk te maken voor de politiek. Het gaat namelijk bij voorbaat om re-integratie van een moeilijke groep en er moet vaak ook nog (veel) eigen geld van de gemeente in gestoken worden.

De uitdaging van managers van sociale diensten is dan ook om op heldere manier kosten en baten van het beoogde nieuwe beleid in beeld te brengen. Lukt dit, dan zal in veel gevallen aangetoond kunnen worden dat er ook bij re-integratie van moeilijker groepen rendement te behalen is. Het is dan niet alleen de langdurige bijstandsgerechtigde die profiteert, maar ook de gemeente.

Bram Berkhout en **Luuk Mallee** zijn clustermanager respectievelijk onderzoeksmanager cluster Sociale Zekerheid bij Regioplan.

Noten

1. Dit artikel is een actualisering en samenvatting van een artikel dat eerder verscheen in een publicatie van Divosa: *Op het doel af. Essays over sturing van een sociale dienst*. December 2007. Zie pagina 59-72: 'Het werkbudget investeren in toekomstig rendement.' De oorspronkelijke publicatie was gebaseerd op twee onderzoeken die Regioplan heeft uitgevoerd naar het onderbenutting van het W-deel en interviews met drie gemeenten, het ministerie van SZW en een accountant. *Aan de slag met het werkdeel. Achtergronden van de besteding van het werkdeel*.
2. Dit artikel is gebaseerd op interviews met drie gemeenten, het ministerie van SZW en een accountant en twee onderzoeken die Regioplan heeft uitgevoerd: *Aan de slag met het werkdeel. Achtergronden van de besteding van het werkdeel*, M.J. van Gent, M.S. Heekelaar en L. Mallee, Divosa, Utrecht, 2006 en *Onderbenutting W-deel*, R.C. van Geuns, L. Mallee e.a., Regioplan, Amsterdam, 2006.
3. Bron: ministerie van SZW: Overzicht van budgetten en uitgaven I-deel/W-deel vanaf 2004. http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=143628.
4. Op basis van artikel 7, lid 3 van de Wet werk en bijstand is het mogelijk om geld uit het werkbudget in te zetten voor klanten van UWV.