

Onderbenutting W-deel

- eindrapport -

dr. R.C. van Geuns
drs. L. Mallee
drs. J.E. Soethout
drs. R.C. van Waveren
drs. C. Wissink

Amsterdam, september 2006
Regioplan publicatienr. 1459

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

VOORWOORD

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) hebben gemeenten de beschikking over twee bijstandsbudgetten: een budget uit het inkomensdeel (I-deel) om uitkeringen te betalen en een budget uit het werkdeel (W-deel), bestemd voor re-integratie. Geld uit het werkdeel is geoormerkt en mag alleen uitgegeven worden aan re-integratie. Een eventueel overschot mag onder bepaalde voorwaarden tijdelijk meegenomen worden.

Inmiddels is duidelijk dat veel gemeenten geld overhouden op hun werkdeel. Regioplan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 27 gemeenten onderzocht wat de achtergronden van de onderbenutting van het werkdeel zijn en bekeken wat de verwachtingen zijn voor de ontwikkeling van de besteding van het werkdeel in de nabije toekomst. Het rapport van dit onderzoek ligt voor u.

Het rapport is tot stand gekomen dankzij de medewerking van de respondenten in de onderzoeksgemeenten. Zij hebben ons in interviews te woord gestaan en de weg gewezen in de gemeentelijke informatiebronnen. Wij zijn hen daarvoor dankbaar.

Onze dank gaat ook uit naar de klankbordgroep die ons bij de uitvoering van het onderzoek heeft begeleid. De klankbordgroep bestond uit medewerkers van de volgende organisaties:

- Divosa
- gemeente Den Haag
- gemeente Rotterdam
- gemeente Tilburg
- ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Het onderzoek is uitgevoerd door Corette Wissink, Martine de Groen en Roland Oude Ophuis. Zij zijn daarbij ondersteund door Saskia Hofstede en Nienke Heijbroek. Bob van Waveren en Luuk Mallee hebben een bijdrage geleverd aan de analyse en rapportage. De projectleiding was in handen van Roeland van Geuns en Jorien Soethout.

De lay-out van het rapport is verzorgd door Juliëtte van Dijk.

Amsterdam, september 2006
Jorien Soethout, plaatsvervangend projectleider

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen.....	3
1.3	Aanpak.....	5
1.4	Analysemodel	7
1.5	Leeswijzer	11
2	Begrotingssystematiek	13
2.1	Beschikbare budgetten en begrote uitgaven 2004-2005	13
2.2	Beschikbare budgetten en begrote uitgaven vanaf 2007	15
2.3	Boeken van verplichtingen.....	17
2.4	Risico's en de begroting	19
3	Inzet andere budgetten	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Gebruik andere budgetten 2004-2006.....	21
3.3	Verwachting voor periode 2007 en verder	23
4	Beleidskeuzen	27
4.1	Besteding W-deel	27
4.2	Afbouw id-banen en WIW-dienstbetrekkingen	28
4.3	Nieuwe re-integratieactiviteiten.....	28
4.4	Plannen en verwachtingen voor de toekomst.....	29
5	Implementatietempo	31
5.1	Jaar van implementatie nieuwe re-integratieactiviteiten	31
5.2	Realisatie ten opzichte van planning	32
6	Uitgaven voor re-integratie	35
6.1	Uitgaven ten opzichte van begroting.....	35
6.2	Onderscheiden oorzaken.....	36
7	Conclusie	39
7.1	Samenhang en belang van redenen.....	39
7.2	Begrotingssystematiek en overige budgetten.....	40
7.3	Beleidskeuzen, implementatiesnelheid en feitelijke uitgaven.....	41
7.4	Schematische weergave van redenen onderbenutting.....	43
7.5	Verwachting toereikendheid budget in de toekomst.....	45
7.6	Tot slot.....	46

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. Via deze wet krijgen gemeenten de beschikking over twee budgetten. Ten eerste ontvangen gemeenten een budget waaruit zij de bijstandsuitkeringen moeten betalen: het inkomensdeel (I-deel). Op basis van een (objectief) verdeelmodel ontvangen de gemeenten een budget waarvan zij de uitkeringen verstrekken. Eventuele tekorten moeten uit de eigen middelen worden aangevuld en eventuele overschotten mogen worden toegevoegd aan de eigen middelen. Op deze wijze worden gemeenten geprikkeld om bijstandsgerechtigden te re-integreren. Ten tweede ontvangen gemeenten een budget waarmee activiteiten gericht op de re-integratie van de gemeentelijke doelgroep kunnen worden gefinancierd: het werkdeel (W-deel). De gemeentelijke doelgroep bestaat uit bijstandsgerechtigden, mensen met een gesubsidieerde baan, ANW'ers en werkloze werkzoekenden zonder uitkering die staan ingeschreven bij het CWI (nuggers). De middelen in het werkdeel zijn geoordeeld: gemeenten moeten deze middelen uitgeven aan re-integratie van hun doelgroep. Wel mag een gemeente een eventueel overschot (tot een maximum van 75% van het jaarlijkse budget) meenemen naar een volgend jaar. Ook een tekort mag tot 75 procent van het toegekende budget worden doorgeschoven naar een volgend jaar.

In de eerste kwalitatieve evaluatie van de WWB die RegioPlan in 2005 uitvoerde, bleek dat juist de financiële prikkelwerking van de WWB in de meeste gemeenten niet alleen werd gevoeld, maar dat ook de daardoor voortgebrachte effecten werden verwelkomd. Op macroniveau leken de effecten ook snel zichtbaar. In een periode van laagconjunctuur waarin de Nederlandse werkgelegenheid achteruitging, was er dit keer geen sprake van een snel stijgend aantal bijstandsgerechtigden, in tegendeel. Terwijl de werkloosheid van 2003 tot 2005 opliep van 5,3 naar 6,5 procent, bleef het percentage bijstandsgerechtigden min of meer constant op 4,8 procent. In absolute termen was er gedurende deze periode eerst wel een lichte stijging, maar eind 2005 was het bijstandsvolume weer terug op het niveau van medio 2003. Vrijwel niemand twijfelt eraan dat dit mede te danken is aan de invoering van de WWB. Tegelijkertijd zijn er ook signalen die erop duiden dat de WWB nog niet op alle fronten optimaal werkt. Een van die signalen is de substantiële onderbenutting van het W-budget.

In 2004 hebben de gemeenten € 1586 miljoen ontvangen voor het W-budget. Daarnaast hebben gemeenten via meeneemregelingen € 233 miljoen overgeheveld van 2003 naar 2004. In totaal hadden gemeenten daarmee in 2004 € 1819 miljoen beschikbaar. In 2004 was het saldo van uitgaven en ontvangsten aan re-integratieactiviteiten € 1458 miljoen. Daarmee is de

omvang van het W-budget voor 2004 dat nog niet is besteed € 362 miljoen.¹ Deze nog niet bestede middelen zijn vrijwel volledig overgeheveld naar 2005. Voor 2005 is op basis van het voorlopige Verslag over de Uitvoering 2005 (Vodu 2005) een schatting gemaakt van de besteding van het W-budget. De schatting is gebaseerd op 299 gemeenten en betreft circa negentig procent van het toegekende budget van 2005. Verreweg de meeste van deze gemeenten hebben een overschot (292). De zeven overige gemeenten hebben een tekort. Uit de schatting blijkt dat het overschot voor deze 299 gemeenten € 533 miljoen bedraagt, waarvan € 315 miljoen afkomstig is uit de overheveling vanuit 2004.²

De bedragen die worden overgeheveld vanuit een voorgaand jaar, kunnen gedurende één jaar worden benut ter intensivering van het re-integratiebeleid. Dit betekent dat het deel van het overschot dat te wijten is aan de overheveling incidenteel van aard is.

Het is van groot belang vast te stellen wat de achtergronden van het tot stand komen van dit overschot zijn. Daarnaast is het relevant om vast te stellen hoe structureel deze achtergronden zijn. Het ministerie van SZW heeft daarom RegioPlan gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken voor de onderbenutting van het W-deel, het structurele karakter van die achtergronden en het gewicht van de verschillende oorzaken.

Tegelijk met dit onderzoek heeft RegioPlan samen met Divosa een onderzoek uitgevoerd bestaande uit een webenquête onder alle gemeenten en twee groepsbijeenkomsten met gemeenten. Dit onderzoek richtte zich op drie hoofdvragen:

- Wat zijn de belangrijkste verklaringen voor de onderbenutting van het W-budget?
- Welke andere middelen worden er ingezet voor re-integratie?
- Hoe zal de benutting van het W-budget zich de komende jaren ontwikkelen?

Aanvullend aan het onderzoek dat RegioPlan en Divosa hebben uitgevoerd heeft RegioPlan op verzoek van het ministerie van SZW, een analyse uitgevoerd naar de relatie tussen de enquêteresultaten en een aantal landelijke bestanden. De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in de rapportage van het gezamenlijke onderzoek van RegioPlan en Divosa.

Deze drie onderzoeken moeten samen een op feiten gebaseerd beeld geven van de achtergronden van de onderbenutting van het W-deel op dit moment en van de verwachtingen én concrete plannen van gemeenten over de toekomstige bestedingen ten laste van het W-deel.

¹ In 2004 hadden 439 van de 461 gemeenten (95%) een overschot. Het gezamenlijke overschot bedroeg € 362 mln. De overige gemeenten hadden een tekort.

² Ministerie van SZW: *Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007. WWB in cijfers I*, april 2006.

Deze rapportage heeft betrekking op het verdiepende onderzoek dat Regio-plan heeft uitgevoerd in 27 gemeenten. Regio-plan doet op deze plaats verslag van haar bevindingen ten aanzien van de benutting van het W-deel in die 27 gemeenten. In dit hoofdstuk presenteren wij de probleemstelling, de onderzoeksvragen, de daarvan afgeleide hypothesen en een korte verantwoording van de aanpak.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is tweeledig, te weten het in kaart brengen van:

- de oorzaken van de (mate van) besteding van het W-deel;
- de te verwachten ontwikkeling van de besteding van het W-deel voor de nabije toekomst (2006-2007) en de middellange termijn (door ons vertaald in de periode 2008-2011).

Het ministerie wil graag weten waarom bepaalde gemeenten in de eerste jaren na 2004 geld hebben overgehouden op het W-deel, terwijl andere het beschikbare budget geheel uitgaven (en soms meer dan dat). Bovendien wil het ministerie weten of de meest waarschijnlijke toekomstige ontwikkeling een voortzetting zal zijn van de ontwikkeling in de periode 2004-2006 of dat deze daarvan zal afwijken. Indien dat laatste het geval is, wil men ook weten in welke richting die afwijking zal plaatsvinden en wat daarvan de achtergronden zijn.

Dit onderzoek kan gezien worden als een verdieping van het door Regio-plan en Divosa uitgevoerde onderzoek dat grotendeels gebaseerd is op een landelijke enquête waarop uiteindelijk 91 gemeenten hebben gerespondeerd. Het voorliggende onderzoek brengt de situatie in beeld in een steekproef van dertig gemeenten en is gericht op het verkrijgen van antwoorden op de centrale vragen op basis van beleidsstukken, begrotingen en jaarrekeningen.

Onderzoeksvragen

Op basis van de centrale doelstelling is de volgende probleemstelling geformuleerd:

0. In welke mate benutten gemeenten het W-deel volledig en hoe groot is de eventuele over- dan wel onderbenutting in de jaren 2004, 2005 en 2006?
1. Waarom benutten gemeenten het hun toegewezen re-integratiebudget voor de uitvoering van de WWB (het W-deel) wel of niet volledig?
2. Wat is het gewicht van de verschillende te onderscheiden oorzaken?
3. Hoe zal de benutting van het W-deel zich op de korte en middellange termijn ontwikkelen?

De probleemstelling is vertaald in concrete onderzoeksvragen die in dit onderzoek worden beantwoord. Alleen de eerste centrale vraag (vraag 0) is niet vertaald omdat dit een prealabele vraag is. Het antwoord op deze vraag vormt het uitgangspunt voor het verdere onderzoek in iedere gemeente en voor de groep als totaal.

De onderzoeksvragen luiden:

1. In welke mate is de benutting van het W-budget het gevolg van de manier van begroten van gemeenten?
 - a) Wat zijn de beschikbare budgetten voor het W-deel in de jaren 2004, 2005 en 2006 en hoe zal het budget zich vanaf 2007 ontwikkelen?
 - b) Hoe groot zijn de begrote uitgaven die ten laste van het W-deel zijn gebracht in de jaren 2004, 2005 en 2006?
 - c) Hoe groot zijn de begrote dan wel verwachte uitgaven ten laste van het W-deel vanaf 2007?
 - d) Is er minder dan wel meer begroot dan de omvang van het budget van het W-deel?
 - e) Ten laste van welk budgetjaar worden aangegane verplichtingen geboekt?
 - f) Hoe wordt in de begroting omgegaan met mogelijke risico's op financiële tekorten?
2. In welke mate is onder- dan wel overbenutting het gevolg van de mate waarin andere budgetten worden ingezet voor re-integratie?
 - a) In welke mate zijn er andere budgetten ingezet voor de financiering van re-integratie (zoals ESF, Agenda voor de Toekomst, I-deel)?
 - b) Hoe ontwikkelen deze budgetten zich in de komende jaren?
3. In welke mate is onder- dan wel overbenutting het gevolg van beleidskeuzen?
 - a) Welke re-integratieactiviteiten die ten laste van het W-deel komen, worden er uitgevoerd?
 - b) Welke nieuwe re-integratieactiviteiten zijn er sinds de invoering van de WWB ontwikkeld?
 - c) Welke plannen zijn er voor de komende jaren?
4. In welke mate is onder- dan wel overbenutting het gevolg van het tempo van de implementatie van nieuwe re-integratieactiviteiten?
 - a) Hoe is de implementatie van nieuwe re-integratieactiviteiten in de tijd ingepland?
 - b) In hoeverre wijkt de voortgang van de implementatie af van de oorspronkelijke planning?
 - c) Wat zijn de oorzaken van deze afwijkende voortgang (tempo besluitvorming, beschikbare menskracht, beschikbare expertise, samenwerking derden, looptijd aanbestedingen et cetera)?
5. In welke mate is onder- dan wel overbenutting het gevolg van mee- of tegenvallende uitgaven voor re-integratie?
 - a) Wat zijn de feitelijke uitgaven in 2004 en 2005 die ten laste van het W-deel zijn gebracht (zie ook centrale vraag 0)?
 - b) Welke feitelijke ontwikkelingen zijn de oorzaken van de geconstateerde verschillen tussen begroting en uitgaven (ontwikkeling aantal id-banen

en WIW-dienstbetrekkingen, resultaten re-integratiebedrijven, instroom in verschillende re-integratietrajecten, inkomsten uit inleenvergoedingen, voortgang implementatie nieuwe re-integratieactiviteiten, et cetera)?

1.3 Aanpak

Selectie van onderzoeksgemeenten

Het onderzoek is gericht op het met feiten onderbouwd beantwoorden van de onderzoeksvragen. Daartoe is uit het responsbestand van de webenquête een steekproef van dertig gemeenten getrokken. Hierbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

- inwoneraantal;
- tekort of overschot op het W-deel;
- geografische spreiding.

Met betrekking tot het inwoneraantal zijn drie grootteklassen onderscheiden. Hierbij zijn de grenzen gehanteerd die gelden voor de toekenning van het inkomensdeel aan gemeenten. Dit levert de volgende verdeling op:

- kleine gemeenten met minder dan 30.000 inwoners;
- middelgrote gemeenten met tussen de 30.000 en 60.000 inwoners;
- grote gemeenten met meer dan 60.000 inwoners.

Per grootteklasse zijn één tot twee gemeenten geselecteerd die het W-budget opmaken of een tekort hebben. Bij de berekening van de benutting van het W-deel is de benutting gedefinieerd als: uitgaven W-deel gedeeld door het W-budget ontvangen van het ministerie.³ Hierbij is zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de Vodu's van 2005 van gemeenten. Indien de gegevens hierin niet volledig waren, is gebruikgemaakt van de Vodu's van 2004.

Tot slot is er voor zover mogelijk rekening gehouden met de geografische spreiding van de gemeenten in de steekproef, dat wil zeggen de ligging van de gemeenten in het noorden, zuiden, westen of oosten van Nederland.

Binnen de groep die op basis van deze criteria is geselecteerd, hebben uiteindelijk om verschillende redenen vijf gemeenten geweigerd deel te nemen aan het onderzoek. De weigeringen werden meestal veroorzaakt door de afwezigheid van de juiste contactpersoon wegens vakantie en een gebrek aan capaciteit. In een enkel geval weigerde de gemeente deel te nemen, omdat men net betrokken was in een fusieproces, zodat men de prioriteiten elders moest leggen. De vijf gemeenten die niet wilden of konden meedoen, zijn vervangen door vijf nieuwe gemeenten met eenzelfde verdeling over de

³ Niet meegenomen in de berekening zijn de overheveling uit het vorige jaar en de ontvangsten op het W-deel. Het ministerie zelf neemt deze variabelen echter wel mee in haar berekening van overschotten/tekorten in de Vodu's.

grootteklassen en een vergelijkbaar tekort of overschot. Van deze vijf gemeenten hebben vervolgens weer drie gemeenten geweigerd. De totale onderzoeksgroep bestaat zodoende uit 27 gemeenten. De verdeling van de uiteindelijke onderzoeksgroep is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1.1 Overzicht onderzoeksgemeenten

Grootteklasse	Aantal	Aantal met tekort	Aantal met overschot
Groot	10	2	8
Middelgroot	9	0	9
Klein	8	1	7
Totaal	27	3	24

Dataverzameling bij gemeenten: interviews en documentatie

De dataverzameling heeft plaatsgevonden door een combinatie van (telefonische) interviews en een documentstudie. Binnen de gemeenten is gesproken met een verscheidenheid aan respondenten, variërend van hoofden van sociale diensten, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers tot controllers. Van hen hebben we de documentatie deels rechtstreeks verkregen en deels hebben zij ons verwezen naar de openbare bronnen waarin we de gezochte gegevens konden vinden (bijvoorbeeld via de gemeentelijke website). Wij hebben het onderliggende materiaal van de onderzoeks-gemeenten bestudeerd.⁴ Het gaat daarbij om begrotingen, jaarrekeningen, beleidsnota's en dergelijke. Wij hebben steeds de respondenten naar de juiste bronnen gevraagd, zodat de zeer beperkte doorlooptijd van het onderzoek zo efficiënt mogelijk kon worden gebruikt.

Dataverzameling bij SZW

Ten slotte hebben wij een aantal bronnen van het ministerie van SZW gekregen. Zo is ons een bestand ter beschikking gesteld waarin een aantal data uit de gemeentelijke Vodu's waren opgenomen en zijn kwantitatieve data beschikbaar gesteld omtrent de ontwikkeling in de gesubsidieerde arbeid, zowel in aantallen plaatsen als in budgettair beslag. Daarnaast is ons een bestand ter beschikking gesteld met onder meer de toegekende ESF-subsidies in de jaren 2004 tot en met 2007.

Waarde gemeentelijke informatiebronnen

Zoals hiervoor is aangegeven, hebben de respondenten ons verwezen naar bronnenmateriaal waarin hun uitspraken werden onderbouwd. We hebben de gemeenten gevraagd ons dit materiaal toe te sturen. Van enkele gemeenten is geen materiaal ontvangen. Om toch enige onderbouwing te kunnen vinden,

⁴ Een van de onderzoeksgemeenten is een regionale sociale dienst (RSD) die pas sinds kort actief is (1 januari 2006). Deze sociale dienst was daardoor niet in staat geaggregeerde gegevens op te leveren over de afgelopen jaren. Ook als het ging om toekomstige budgetten, begrotingen en plannen, was de dienst niet in staat documenten op te leveren. Gezien de korte doorlooptijd van het project en de hoge tijdsdruk waaronder het materiaal moest worden verzameld, is ervoor gekozen de in de RSD deelnemende gemeenten niet apart te benaderen om daar alsnog de ontbrekende informatie te verzamelen. Om deze reden wordt deze RSD in de cijfers buiten beschouwing gelaten.

hebben wij via internet informatie verkregen over het beleid van de betreffende gemeenten.

De bronnen die de gemeenten ons toestuurd, waren divers van aard en hadden bovendien niet altijd betrekking op dezelfde perioden. Het ging voornamelijk om raadsstukken, verordeningen, (meerjaren-)beleidsplannen, jaarverslagen, jaarrekeningen, dienstbegrotingen en programmabegrotingen. Voor het merendeel betrof het openbare stukken. Een beperkt aantal gemeenten heeft ons ook onderliggende informatie gestuurd, die niet openbaar was.

Aangezien het om beleidsdocumentatie gaat, en niet om bronnen die specifiek voor het onderzoek zijn samengesteld, was het niet goed mogelijk om in de bronnen exact de antwoorden op de onderzoeksvragen te vinden. De bronnen waren echter bijzonder nuttig om per gemeente nadere informatie te krijgen over de situatie in die gemeenten en boden daarmee een onderbouwing van een deel van de uitspraken die respondenten deden in de interviews. Op deze manier zijn de bronnen dan ook in het onderzoek gebruikt.

Echter, voor de kwantificering van de verschillende oorzaken van onderbenutting bleken de bronnen over het algemeen niet toereikend. Vaak was de financiële informatie te globaal, of wel specifiek genoeg maar toch niet inzichtelijk om de onderzoeksvragen te beantwoorden, of alleen om een klein deel van de onderzoeksvragen te beantwoorden. Van enkele gemeenten hebben we wel informatie gekregen waarmee we één of twee hoofdoorzaken (deels) kunnen kwantificeren. Deze kwantificeringen hebben we als casebeschrijvingen meegenomen in het rapport.

Daarnaast konden we dus ook de kwalitatieve vragen meestal niet uitsluitend op basis van de bronnen beantwoorden. Vanwege deze beperkingen van het bronnenmateriaal wordt de basis van deze rapportage gevormd door de meer gedetailleerde en meer gerichte bevraging in de interviews, zoveel mogelijk ondersteund door de informatie uit de andere bronnen.

Analyse

In de analyses die betrekking hebben op de afzonderlijke vijf hoofdoorzaken zijn de resultaten daar waar relevant apart weergegeven voor de gemeenten met een overschot op hun W-budget en de gemeenten met een tekort of met volledige benutting. In de integrale analyse van de samenhang van de vijf hoofdoorzaken, zijn ook de drie gemeenten met een tekort op het W-budget meegenomen.

1.4 Analysemodel

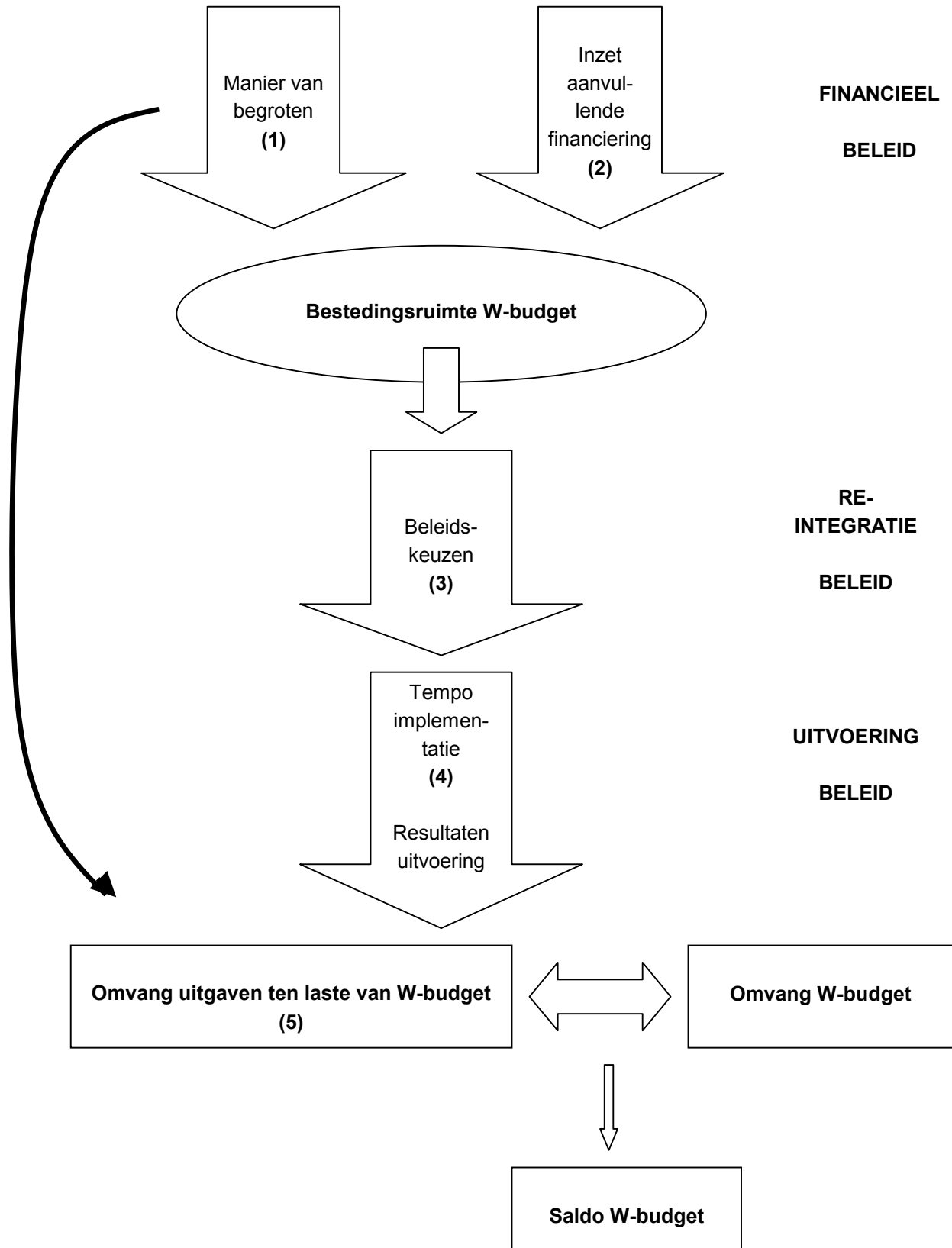
Wij hebben de in paragraaf 1.2 opgenomen onderzoeksvragen gestructureerd naar vijf hoofdoorzaken van de onderbenutting:

1. de manier van begroten;
2. de mate waarin andere budgetten worden ingezet;

3. beleidskeuzen;
4. het tempo van de afbouw van oud en de implementatie van nieuw beleid;
5. de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven.

Deze hoofdoorzaken vormen ook de kern van het analysemodel dat we voor dit onderzoek hebben ontwikkeld. In figuur 1.1 presenteren we het analysemodel.

Figuur 1.1 Analysemodel



Het gaat in dit onderzoek in hoofdzaak om de verklaring van de omvang van de uitgaven ten laste van het W-budget, in relatie tot de omvang van het toegekende W-budget. Dit bepaalt samen het saldo op het W-budget en dus de mate van onderbenutting dan wel tekort. Onderin figuur 1.1 is de omvang van de uitgaven ten laste van het W-budget (5) opgenomen als de te verklaren variabele.

De verklaring start bij het financiële beleid van gemeenten. Enerzijds gaat het hierbij om de manier van begroten (1). Hoe gaan gemeenten om met aangegane verplichtingen die pas in latere jaren tot besteding leiden? Houden gemeenten reserves aan voor bepaalde risico's? Hoe voorzichtig begroten gemeenten: met welke plaatsingscijfers houden gemeenten bijvoorbeeld rekening? Anderzijds gaat het om de inzet van alternatieve financieringsbronnen voor re-integratie (2). In welke mate maken gemeenten gebruik van ESF, Agenda voor de Toekomst, overschotten op het I-budget en/of andere eigen gemeentelijke middelen? Dit financiële beleid leidt tot een bepaalde omvang van de bestedingsruimte van gemeenten: hoeveel kunnen gemeenten in een bepaald jaar uitgeven ten laste van het W-budget? Overigens kan het financiële beleid ook worden beïnvloed door de beleidskeuzen in het re-integratiebeleid (3). Omwille van de overzichtelijkheid van het model zijn de inhoudelijke beleidskeuzen echter onder de bestedingsruimte geplaatst.

Deze bestedingsruimte vormt het financiële kader voor het re-integratiebeleid. Samen met de inhoudelijke beleidskeuzen die gemeenten maken (3), heeft dit geleid tot de invulling van het re-integratiebeleid binnen de setting van de nieuwe WWB. Bij deze beleidskeuzen gaat het onder meer om de volgende vragen. Willen gemeenten de oude vormen van gesubsidieerde arbeid afbouwen en zo ja hoe snel en op welke wijze? Voor welke doelgroepen gaan gemeenten re-integratie inzetten? Welke nieuwe re-integratie-instrumenten willen gemeenten inzetten? In welke mate gaan gemeenten zelf re-integratie uitvoeren? Welke andere uitvoeringsorganisaties gaan gemeenten inzetten? Hoe worden deze organisaties geselecteerd (aanbestedingen)? Hoe worden deze organisaties tijdens de uitvoering aangestuurd?

In de uitvoering leidt het beleid uiteindelijk tot uitgaven ten laste van het W-budget (5). Die uitgaven worden op de eerste plaats bepaald door het tempo waarin enerzijds de oude gesubsidieerde arbeid wordt afgebouwd en anderzijds nieuw beleid wordt geïmplementeerd (4). Die afbouw van oude vormen van gesubsidieerde banen is van grote invloed op de uitgaven, omdat in de jaren vóór 2004 het grootste deel van de re-integratiemiddelen daaraan is besteed. De gemeenten die een snelle afbouw hebben gerealiseerd, stonden vervolgens voor de opgave om de vrijgekomen middelen in te zetten voor nieuw beleid. Of gemeenten erin zijn geslaagd om die middelen meteen in te zetten, is onder meer afhankelijk van het tempo van de (politieke) besluitvorming, de lengte van aanbestedingsprocedures en de beschikbaarheid van mensen en deskundigheid om de implementatie voor te bereiden en uit te voeren.

De omvang van de uitgaven ten laste van het W-budget zijn verder afhankelijk van de resultaten in de uitvoering. Hoeveel cliënten zijn er ingestroomd in de verschillende re-integratietrajecten en, voor zover er gebruik wordt gemaakt van resultaatfinanciering, hoeveel cliënten zijn er succesvol uitgestroomd? De uitgaven zijn overigens niet alleen afhankelijk van de omvang van de in- en uitstroom van cliënten, maar ook van het moment van in- en uitstroom. Wanneer bijvoorbeeld trajecten gemiddeld langer duren dan van te voren ingeschat, leidt dit tot uitstel van betalingen aan re-integratiebedrijven en dus tot onderbenutting in de eerste jaren.

In hoeverre de uitgaven ten laste van het W-budget achterblijven bij de begrote uitgaven, is ook afhankelijk van het financiële beleid van gemeenten. Wanneer gemeenten in de begroting uitgaan van de plaatsingscijfers die bedrijven in hun offertes opgeven, is het risico op onderbenutting groter dan wanneer gemeenten uitgaan van lagere plaatsingscijfers, bijvoorbeeld op basis van hun eigen ervaringen. Wanneer gemeenten in de begroting zijn uitgegaan van meerdere financieringsbronnen naast elkaar, is het de vraag of eerst het W-budget wordt opgemaakt of juist eerst de andere budgetten. De relatie tussen het financiële beleid en de uitgaven is in figuur 1.1 weergegeven met de kromme pijl die links in de figuur van boven naar beneden gaat.

1.5 Leeswijzer

De verdere opbouw van dit rapport volgt de in de voorgaande paragraaf toegelichte vijf hoofdvragen van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we in op de manier van begroten en in hoofdstuk 3 op het gebruik van alternatieve financieringsbronnen. Hoofdstuk 4 gaat over de inhoudelijke beleidskeuzen die gemeenten hebben gemaakt ter besteding van het W-budget. Hoofdstuk 5 gaat in op het tempo van de afbouw van oud beleid en de implementatie van nieuw beleid. In hoofdstuk 6 kijken we naar de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven als oorzaak voor de onderbenutting van het W-budget. Hoofdstuk 7 ten slotte bevat de conclusies, waarbij we ingaan op de onderlinge samenhang en het relatieve belang van de vijf hoofdoorzaken.

2 BEGROTINGSSYSTEMATIEK

In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre onder- dan wel overbenutting het gevolg is van de manier van begroten door gemeenten. Er wordt stilgestaan bij de beschikbare budgetten voor re-integratie en de begrote uitgaven voor zowel de afgelopen periode 2004-2006 als voor de toekomstige periode 2007-2011. Daarnaast wordt ingegaan op de verschillen in de manier van afrekenen door het Rijk en de gemeenten, respectievelijk het kasstelsel en het baten-lastenselsel. Tot slot wordt aandacht besteed aan de manier waarop gemeenten omgaan met risico's op tekorten op het W-deel en daaraan gekoppelde begrotingstechnische maatregelen.

2.1 Beschikbare budgetten en begrote uitgaven 2004-2006

Het budget dat gemeenten voor het uitvoeren van re-integratieactiviteiten tot hun beschikking hebben, bestaat uit het (jaarlijks) door het ministerie van SZW toegekende budget uit het werkdeel vermeerderd met:

- het overgehevelde overschot uit het voorgaande jaar;
- alle ontvangsten op grond van de WWB en de invoeringswet WWB (bijvoorbeeld inleenvergoedingen);
- gelden voor re-integratie uit andere budgetten (ESF, IPW¹, Agenda voor de Toekomst, (overschotten op het) inkomensdeel, Grotestedenbeleid, eigen middelen en eventuele overige/andere middelen).²

Tabel 2.1 Begroting re-integratieactiviteiten

(n=24)	Minder dan toegekend W-budget	Gelijk aan toegekend W-budget	Meer dan toegekend W-budget	Onbekend
Groot	-	4	4	-
Middelgroot	-	5	2	2
Klein	4	2	-	1
Totaal	4	11	6	3

Bron: interviews RegioPlan

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de meeste gemeenten bij het opstellen van hun begroting voor re-integratieactiviteiten het door het ministerie toegekende budget als leidraad nemen. Eventuele overschotten op het W-deel en/of I-deel en eventuele subsidies worden door de meeste gemeenten *niet* opgenomen in het begrote bedrag voor re-integratie-

¹ IPW-gelden zijn niet direct inzetbaar voor trajecten.

² In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet wat het gebruik is van deze andere budgetten voor zowel de periode 2004-2006 als voor de periode 2007-2011.

activiteiten. De gedachte hierachter is dat het door het ministerie toegekende budget een min of meer zekere en voorspelbare factor is. Dit kan volgens de gemeenten niet worden gezegd van de meeste subsidiegelden. Overschotten op het I-deel of W-deel worden vaak gereserveerd voor tegenvallers of anderszins onvoorziene uitgaven op het gebied van re-integratieactiviteiten (hetgeen voor het overschot op het W-deel ook verplicht is, maar voor de overschotten op het I-deel niet).

Een grote gemeente legt uit waarom er in het begrote bedrag voor re-integratieactiviteiten niet standaard rekening wordt gehouden met inkomsten uit ESF. Als je er in de begroting van uitgaat dat je de subsidie toegekend krijgt en je krijgt het niet, dan kan dat een flinke financiële tegenvaller zijn. De gemeente beschouwt inkomsten uit ESF dan ook als een te onzekere factor. Daarentegen, als de subsidie wel wordt toegekend, dan worden daar nieuwe projecten mee gefinancierd.

Voor enkele grote en middelgrote gemeenten geldt dat ze een begroting hebben opgesteld die boven het door het ministerie toegekende budget uitgaat. Zij kijken wel naar de totale beschikbare middelen en nemen ook overschotten vanuit het W-deel of I-deel en ontvangsten op het W-deel, zoals bijvoorbeeld inleenvergoedingen, mee in het opstellen van een realistische begroting voor de re-integratieactiviteiten.

De helft van de onderzochte kleine gemeenten stelt een begroting op die *kleiner* is dan het door het ministerie toegekende budget uit het werkdeel. Voor deze gemeenten geldt dat onderbenutting haast onvermijdelijk is, temeer omdat de werkelijk gerealiseerde uitgaven aan re-integratieactiviteiten meestal achterblijven bij de opgestelde begroting.

Kortom, voor een deel van de onderzochte gemeenten geldt dat indien ze alleen het door het ministerie toegekende budget tot hun beschikking zouden hebben, ze, althans op basis van de begrotingscijfers uitkomen op een (bijna) volledige benutting van het budget dan wel een tekort. Voor alle gemeenten echter geldt dat het totale beschikbare budget voor re-integratieactiviteiten veel groter is dan het door het ministerie toegekende budget. Dit heeft enerzijds te maken met overheveling van overschotten uit voorgaande jaren en anderzijds met gelden uit andere budgetten (met name ESF). Voor vrijwel alle onderzochte gemeenten geldt dat ze met hun begroting (ruim) binnen het totale beschikbare budget blijven. Er mag dan ook verondersteld worden dat een deel van de verklaring voor de overschotten op het W-deel ligt in het opstellen van voorzichtige begrotingen. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat de gerealiseerde uitgaven voor re-integratieactiviteiten vaak achterblijven bij de begrote uitgaven voor re-integratieactiviteiten. Dit laatste wordt in hoofdstuk 6 van dit rapport nader uitgewerkt.

2.2 Beschikbare budgetten en begrote uitgaven vanaf 2007

In het rapport over de achtergronden bij de onderbenutting van het W-deel, dat Divosa en Regioplan recent hebben gepubliceerd, zijn de verwachtingen van de gemeenten over de ontwikkeling van hun door het Rijk beschikbaar gestelde budget afgezet tegen de ontwikkeling van het W-budget, volgens de huidige rijksbegroting. Hieruit is naar voren gekomen dat ruim twee derde van de gemeenten een daling verwacht van het gemeentelijk W-budget, terwijl dit voor minder dan de helft van de gemeenten (45%) het geval zal zijn.³ Ook in dit onderzoek komt naar voren dat de onderzochte gemeenten tamelijk negatief zijn over de ontwikkeling van het door het ministerie aan hen toegekende W-budget. Slechts één grote gemeente verwacht dat de omvang van het werkdeel in de toekomst zal toenemen. De overige gemeenten verwachten voor het merendeel dat het budget dat zij zullen ontvangen uit het W-deel vanaf 2007 gelijk zal blijven of zal afnemen, respectievelijk tien en veertien gemeenten. Een deel van deze gemeenten heeft deze toekomstige budgetten ook al berekend op basis van het objectieve verdeelmodel. In de praktijk wordt dit vertaald in een lineaire afname, waarbij twee veronderstellingen (impliciet) worden gehanteerd:

- gelijkblijvend macrobudget;
- gelijkblijvende scores op de verdeelmaatstaven van het objectieve verdeelmodel.

In tabel 2.2 is de verwachte afname inzichtelijk gemaakt met behulp van indexcijfers. Voor de kleine gemeenten waren onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar om de ontwikkeling in kaart te brengen.

Tabel 2.2 Ontwikkeling budget W-deel naar gemeentegrootteklasse in de periode 2006-2011 (x1000 euro)

Jaar	Grote gemeente (n=7)		Middelgrote gemeente (n=4)	
	Bedrag €	Index (2006=100)	Bedrag €	Index (2006=100)
2006	73482	100	4133	100
2007	70402	96	3959	96
2008	69198	94	3808	92
2009	67995	93	3658	89
2010	66780	91	3507	85
2011	65428	89	3355	81

Bron: interviews Regioplan

³ Gent, M.J. van, Heekelaar, M. & Mallee, L. *Achtergronden onderbenutting W-budget*, Divosa publicatienr. 257, aug. 2006, p. 16 en 17.

Een grote gemeente geeft aan dat, als het gaat om de begroting, niet verder wordt gekeken dan 2007, maar dat wel duidelijk is dat de geprognosticeerde budgetten van het rijk hard nodig zullen zijn. Dit heeft vooral te maken met het voorgenomen beleid van de gemeente dat gericht is op het breder inzetten van re-integratie: niet alleen de kansrijke doelgroepen moeten worden benaderd, maar ook de kansarmere en er moet meer worden ingezet op scholing, loonkostensubsidies en Work First.

Begrote uitgaven vanaf 2007

Als het gaat om de begrote uitgaven ten laste van het W-deel vanaf 2007 blijkt dat het grootste deel van de onderzochte gemeenten weliswaar vooruit kijkt, maar dat tussen de gemeenten grote verschillen bestaan in hoever ze vooruitkijken. Een aantal gemeenten kijkt niet verder dan één tot enkele jaren vooruit, terwijl anderen tot 2011 vooruitkijken. Uit de beschikbare informatie blijkt dat één van de onderzochte grote gemeenten op de (meerjaren)-begroting de (berekende) omvang van het door het ministerie toe te kennen W-deel opneemt. Drie grote gemeenten begroten minder dan het door het ministerie toe te kennen budget en één gemeente begroot meer dan de hoogte van het budget. Voor de overige vier onderzochte grote gemeenten geldt dat er onvoldoende informatie voorhanden is. Vier van de onderzochte middelgrote gemeenten stellen hun begroting voor re-integratieactiviteiten tussen 2007 en 2011 gelijk aan het (berekende) budget voor het W-deel dat zij ontvangen van het ministerie.

Voor de kleine gemeenten zijn er weinig (betrouwbare) gegevens beschikbaar: één gemeente begroot evenveel als het door het ministerie toe te kennen budget en één gemeente begroot minder dan het door het ministerie toe te kennen budget.

In tabel 2.3 presenteren we de ontwikkeling van het W-budget en van de verwachte uitgaven in de periode 2007-2011. De verwachte omvang van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget uit het W-deel is hierbij afgezet tegen de begrote of verwachte uitgaven ten laste van het W-deel. Wat in de eerste plaats opvalt is het grote aantal gemeenten waarvoor deze vraag niet kon worden beantwoord. Bij hen ontbreekt de informatie over toekomstige budgetten, over toekomstige begrotingen of beide. Ook is duidelijk dat de onzekerheid in toekomstige jaren steeds meer toeneemt. Voor de overige gemeenten geldt dat het aantal onderzochte gemeenten dat minder budget voor re-integratieactiviteiten begroot dan de omvang van het verwachte budget van het ministerie afneemt. Het aantal gemeenten dat het verwachte/begrote bedrag voor re-integratieactiviteiten gelijkstelt aan de omvang van het budget uit het W-deel neemt toe.

Tabel 2.3 Verschil budget uit W-deel en begrote/verwachte uitgaven ten laste van W-deel onderzoeksgemeenten in de periode 2007-2011

Jaar	Minder begroot dan omvang budget W-deel	Gelijk begroot aan omvang budget W-deel	Meer begroot dan omvang budget W-deel	Onbekend	Totaal (n=24)
2007	4	6	1	13	24
2008	2	7	1	14	24
2009	2	7	-	15	24
2010	2	7	-	15	24
2011	1	8	-	16	24

Bron: interviews RegioPlan

Een nadere analyse van deze gegevens leert dat de vier middelgrote gemeenten die gegevens konden leveren over hun toekomstige begrotingen, met die begroting aansluiten bij de door hun verwachte omvang van het gemeentelijk W-budget dat zij van het ministerie zullen ontvangen. De zeven grote gemeenten laten meer variatie in hun begrotingsplannen zien: de meeste van hen begroten minder dan het verwachte budget, één gemeente begroot meer.

2.3 Boeken van verplichtingen

Uit eerdere onderzoeken (onder meer de evaluatie van de WWB) is al naar voren gekomen dat het beeld dat gemeenten de middelen uit het W-deel niet opmaken ook kan ontstaan door de verschillen tussen het Rijk en gemeenten in de afrekening van een begrotingsjaar. Het Rijk werkt met een kasstelsel, terwijl gemeenten werken met een baten-lastenstelsel. Het Rijk kijkt naar de inkomsten en feitelijke uitgaven binnen een bepaald begrotingsjaar, terwijl de gemeenten delen van het W-deel reserveren voor aangegane verplichtingen met re-integratiebedrijven. Deze verplichtingen lopen doorgaans langer dan het begrotingsjaar, maar kunnen niet worden meegerekend in de bestedingen. Verondersteld kan worden dat een deel van de onderbenutting kan worden toegerekend aan de verschillen tussen het kasstelsel en het baten-lastenstelsel. Immers, een gemeente reserveert bedrag X in het jaar t, maar betaalt dit pas in jaar t + 1. Bekeken vanuit het kasstelsel is het bedrag X aan het einde van jaar t een overschot, terwijl dit vanuit het baten-lastenstelsel bekeken beslist niet het geval is.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat, conform de richtlijnen van het ministerie door de gemeenten wordt gewerkt met het kasstelsel. Een geleverde dienst komt dus ten laste van het budgetjaar waarin de dienst is betaald, onafhankelijk van het jaar waarin de dienst is geleverd.

Voor de meerderheid van de gemeenten (ongeacht de grootteklasse) geldt dat ze daarnaast apart de verplichtingen bijhouden, zodat ze inzicht hebben in het toekomstige beslag op het budget voor eerder geleverde of lopende diensten. Voor het bijhouden van de verplichtingen worden verschillende systemen

gebruikt. Een beperkt deel van de gemeenten houdt de verplichtingen bij in de re-integratiemodule van hun cliëntvolgsysteem of gaat dit in de nabije toekomst invoeren. Door de meeste gemeenten is aangegeven dat de verplichtingen in Excel worden bijgehouden. Van twee gemeenten hebben we in het kader van het onderzoek een dergelijk overzicht ontvangen. Op basis hiervan kan geen uitspraak worden gedaan over de totale onderzoeksgroep, maar wel is duidelijk geworden dat de verplichtingen of reserveringen een substantieel aandeel kunnen hebben in het totale budget.

Voor een kleine gemeente met een overschot op het W-deel is aan de hand van de achterliggende bestanden na te gaan dat dertig procent van het budget dat zij vanuit het W-deel ontvangen, wordt gereserveerd voor aangegane verplichtingen die in het volgende jaar moeten worden betaald. Een even groot deel wordt in het lopende budgetjaar besteed aan verplichtingen uit voorgaande jaren. Dit bedrag vormt 61 procent van het overschot dat de gemeente uit het vorige jaar heeft meegenomen uit het W-deel. Het resterende deel van het overschot wordt volgens deze gemeente veroorzaakt door het feit dat zij resultaatafspraken hebben gemaakt met re-integratiebedrijven. De resultaten blijken echter tegen te vallen, zodat minder hoeft te worden betaald dan aanvankelijk werd begroot.

Een kleine gemeente die in 2005 het beschikbare W-budget volledig benut heeft, betaalde in 2005 28 procent van dat budget aan verplichtingen uit voorgaande jaren. Aan het eind van 2005 werd een bedrag dat gelijk is aan dertien procent van het budget gereserveerd voor verplichtingen die in 2006 tot betaling zullen leiden. In totaal benaderen de uitgaven en reserveringen het toegekende budget, aangevuld met de overheveling die deze gemeente uit 2004 kon meenemen. De ontwikkeling in de omvang van het bedrag dat wordt gereserveerd voor verplichtingen is te herleiden tot een aanpassing in het uitgavepatroon.

De gemeente besteedt bijna tachtig procent van het budget aan oude vormen van gesubsidieerde arbeid. In 2005 stonden nog betalingen open ten behoeve van WIW-dienstbetrekkingen in 2004. Aan het eind van 2005 was het aandeel nog te voldoende verplichtingen in het kader van WIW-dienstbetrekkingen gedecimeerd. De uitstaande verplichtingen voor alle overige activiteiten (re-integratietrajecten, Work First, loonkostensubsidies) zijn in dezelfde periode anderhalf keer zo groot geworden. De financiële gegevens maken duidelijk dat de gemeente het beperkte deel van het W-budget dat 'vrij' is voor re-integratieactiviteiten slechts ten dele in het lopende begrotingsjaar kan uitgeven.

Beide casusbeschrijvingen maken duidelijk dat een overschot ten dele inherent is aan het systeem. Ook bij de introductie van de WWB moest een deel van de verplichtingen uit het voorgaande jaar nog voldaan worden. Wanneer het uitgavepatroon van een gemeente ongewijzigd blijft, is ieder jaar een even groot aandeel van het W-budget bestemd voor aangegane verplichtingen die nog niet tot betaling hebben geleid. Wanneer echter de gemeente bepaalde activiteiten gaat intensiveren, of wanneer resultaten mee of juist tegenvallen, kan het aandeel dat gereserveerd wordt voor

verplichtingen veranderen. Daarmee kan ook het aandeel van de reserveringen in het overschot wijzigen.

Een van de onderzochte middelgrote gemeenten heeft een oplossing gevonden voor het probleem van het verschil tussen het kasstelsel en het baten-lastenstelsel. Deze gemeente werkt uitsluitend met re-integratietrajecten *zonder* resultaat-financiering. De gemeente financiert tweemaal per jaar voor. De laatste termijn wordt betaald op 15 december en komt ten laste van w-deel van het lopende budgetjaar. Op die manier zijn er dus geen lopende verplichtingen uit het afgesloten budgetjaar die rusten op het w-deel van het nieuwe jaar.

2.4 Risico's en de begroting

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre de onderzochte gemeenten rekening houden met risico's die kunnen leiden tot een tekort op het W-deel en, daaraan gekoppeld, de eventuele begrotingsmaatregelen die ze nemen om deze risico's af te dekken.

Het beeld komt naar voren dat de grote en middelgrote gemeenten met name rekening houden met het risico van een kleiner budget op het W-deel door herverdeel-effecten dan wel het risico dat er op het macrobudget wordt bezuinigd. Daarnaast houden met name de middelgrote gemeenten ook terdege rekening met een tegenvallende afname van het aantal gesubsidieerde banen (dit aspect werd door vijf van de negen middelgrote gemeenten genoemd).

Opvallend is verder dat een derde van de gemeenten in de onderzoeksgroep geen rekening houdt met risico's die kunnen leiden tot een tekort op het W-deel. De reden die deze gemeenten hiervoor aanvoeren is dat ze voldoende reserves hebben om eventuele tekorten op te kunnen vangen.

Andere risico's die zijn benoemd, variëren van een hogere instroom in trajecten dan verwacht (met name door middelgrote en kleine gemeenten) en lagere baten uit andere budgetten als ESF (met name grote en middelgrote gemeenten).

Twee derde van de onderzochte gemeenten neemt begrotingstechnische maatregelen tegen de mogelijke risico's op financiële tekorten. Bij de grote en middelgrote gemeenten gaat het hierbij met name om het inboeken van de maximale verplichting als verwachte uitgave. Dit betekent dat bij resultaat-financiering, wanneer de resultaten van re-integratiebedrijven tegenvallen, er daardoor minder wordt uitgegeven dan is begroot.

Andere manieren waarop in de begroting wordt omgegaan met mogelijke risico's op financiële tekorten zijn: het reserveren of bufferen van overschotten op het I-deel en/of W-deel of overschotten op andere begrotingsposten, of het treffen van een voorziening op de begroting. Een enkele gemeente gebruikt informatie (kwartaaloverzichten van de verplichtingen) om risico's te beheersen.

De begrotingstechnische maatregelen die genomen worden als risicodekking voor financiële tekorten op het W-deel leggen een beslag op het W-budget. Verondersteld kan worden dat een deel van de verklaring voor het overschot op het W-deel is gelegen in het onbenut blijven van de bedragen of percentages die op het budget in reserve zijn gehouden.

3 INZET ANDERE BUDGETTEN

3.1 Inleiding

Gemeenten kunnen re-integratieactiviteiten behalve uit het W-deel ook financieren uit andere bronnen. Belangrijke potentiële bronnen zijn ESF, Agenda voor de Toekomst (AvdT) en het Innovatieprogramma WWB (IPW). In dit hoofdstuk zetten we het gebruik van deze andere bronnen op een rij, zowel voor de periode 2004-2006 als voor de middellange termijn (2007 en later).

3.2 Gebruik andere budgetten 2004-2006

3.2.1 Relatie tussen budgetten

Een van de redenen die gemeenten noemen voor het onderbenutten van het W-deel is het feit dat zij tevens gebruik kunnen maken van andere financiële bronnen. Echter, gebruik van andere bronnen leidt niet logisch of noodzakelijk tot een dergelijke onderbenutting.

Desgevraagd melden gemeenten in de interviews hierover, dat zij, gevoed door ervaringen met ESF in de afgelopen jaren, vooral hun zorgen hebben over de continuïteit van de aanvullende fondsen. Zij voorzien dat er in de nabije toekomst minder middelen uit deze fondsen beschikbaar zullen komen. Zeker is dat tot het einde van 2007 op ESF geen beroep meer kan worden gedaan, het fonds is sinds oktober 2005 uitgeput.

De huidige overschotten op het W-deel kunnen worden aangewend om dit verlies op te vangen.

3.2.2 Feitelijk gebruik van budgetten 2004-2006

Tabel 3.1 beschrijft de mate waarin gemeenten gebruikmaken van andere budgetten voor re-integratie. Voor veel gemeenten blijkt ESF een belangrijk fonds voor re-integratieactiviteiten. Ook is door veel gemeenten gebruikgemaakt van de middelen die beschikbaar waren in het kader van de Agenda voor de Toekomst.

Ook benutten veel gemeenten eigen middelen, al dan niet afkomstig uit het restant van het I-deel.

Grote gemeenten maken disproportioneel vaak gebruik van andere budgetten.

Tabel 3.1 Inzet van andere middelen voor re-integratie

Andere middelen dan het W-deel	Groot	Middelgroot	Klein	Totaal
ESF	8	6	3	17
Agenda voor de Toekomst	7	2	-	9
Inkomensdeel	4	1	1	6
IPW	3	2	-	5
Grotestedenbeleid	1	-	-	1
Eigen middelen	5	2	1	8
Overig/Andere middelen	1	2	2	5

Bron: interviews RegioPlan

3.2.3 Bedragen

Vervolgens richten we de aandacht op de bedragen die zijn gemoeid met het gebruik van de andere fondsen. We gebruiken de interviews met controllers in de onderzoeksgemeenten als bron, het Vodu bevat immers geen gegevens over inkomsten uit andere bronnen. De gegevens over 2006 zijn schattingen en kunnen dus slechts gelden als indicaties.

Van de onderzoeksgemeenten meldt slechts een deel ontvangsten te hebben uit andere fondsen (ESF, Agenda voor de Toekomst, IPW). Het aantal ontvangende gemeenten schommelt tussen de veertig en vijftig procent. Er tekent zich een samenhang naar gemeentegrootte af; grotere gemeenten behoren vaker tot de ontvangers dan kleinere gemeenten.

De bedragen die zijn gemoeid met deze andere fondsen zijn ten opzichte van het budget W-deel van een beperkte omvang (rond de 5 à 6%).¹ In kleinere gemeenten lijken de additionele middelen een wat groter aandeel te vormen, tevens varieert over deze periode het aantal gemeenten dat dergelijke ontvangsten heeft wat sterker.

¹ Het betreft ongewogen gemiddelden.

Tabel 3.2 Gemeenten naar inkomsten uit andere fondsen (ESF, AvdT, IPW)

	Aantal onderzoeks- gemeenten	Waarvan mét ontvangsten	Ontvangsten (t) als % van bud- get W-deel (t)
Onderzoeksgemeenten 2006	24	10	5,2%
Onderzoeksgemeenten 2005	25	12	6,4%
Onderzoeksgemeenten 2004	26	11	5,1%
Grote gemeenten 2006	9	6	5,1%
Middelgrote gemeenten 2006	8	3	6,5%
Kleine gemeenten 2006	7	1	11,4%
Grote gemeenten 2005	9	5	6,4%
Middelgrote gemeenten 2005	9	5	6,6%
Kleine gemeenten 2005	7	2	9,6%
Grote gemeenten 2004	10	5	2,7%
Middelgrote gemeenten 2004	9	4	5,6%
Kleine gemeenten 2004	7	2	1,1%

bron: interviews RegioPlan

3.3 Verwachting voor periode 2007 en verder

3.3.1 Verwachtingen over de gebruik van andere fondsen

Op basis van een notitie van het Agentschap SZW kan een overzicht worden gegeven van de ESF-subsidies die aan gemeenten zijn toegekend.² We benadrukken dat de bedragen die zijn gemoeid met de ESF-toekenningen niet noodzakelijkerwijs sporen met de ontvangsten zoals die door de gemeenten in de interviews zijn aangegeven.³

² Memo 'Gemeenten en ESF, Agentschap SZW', d.d. 16 juni 2006.

³ Zo is aan een van de grote gemeenten over 2005 voor € 32 miljoen aan ESF toegekend, en bedragen de ontvangsten volgens de gemeente ongeveer € 6,5 miljoen.

Tabel 3.3 Toegekende bedragen ESF voor activerend arbeidsmarktbeleid voor werkzoekenden en arbeidsgehandicapten (maatregel A)

	2004	2005	2006	2007
Onderzoeksgemeenten, aantal	13	14	12	10
Gemiddeld	€ 3.376.002	€ 4.316.977	€ 3.702.853	€ 3.457.372
Grote gemeenten, (n=10)	9	9	8	6
Grote gemeenten, gemiddeld	€ 4.582.188	€ 6.399.239	€ 5.339.362	€ 5.475.659
Middelgrote gemeenten, (n=9)	3	4	3	3
Middelgrote gemeenten, gemiddeld	€ 849.552	€ 625.031	€ 457.998	€ 458.139
Kleine gemeenten, (n=8)	1	1	1	1
Kleine gemeenten, gemiddeld	€ 99.682	€ 344.403	€ 345.349	€ 345.349

Bron: agentschap SZW, bewerking RegioPlan (peildatum 1 januari 2006)

Tabel 3.3 leert dat:

- ESF vooral wordt gebruikt door grote gemeenten;
- het aantal gemeenten dat van ESF gebruikmaakt terugloopt over de jaren;
- het gemiddelde bedrag piekt in 2005 en daarna wat terugloopt, om voor 2007 uit te komen rond het niveau van 2004.

3.3.2 Gevolgen voor benutting W-deel

In het voorgaande is naar voren gekomen dat in de meeste gemeenten de andere budgetten voor re-integratie zoals ESF, Agenda voor de Toekomst en IPW minder groot zullen worden. Hierdoor verwacht het grootste deel van de gemeenten dat de benutting van het W-deel in toekomst toe zal nemen. In de kleine gemeenten wordt iets vaker verwacht dat de benutting van het W-deel gelijk zal blijven.

Tabel 3.4 Verwachting van de mate van benutting van het W-deel in de toekomst vanwege ontwikkeling andere budgetten (ESF, Agenda voor de Toekomst, IPW e.d.)

	Grote gemeente	Middel-grote gemeente	Kleine gemeente	Totaal
Benutting W-deel zal toenemen	8	6	2	16
Benutting W-deel zal afnemen	-	1	1	2
Benutting W-deel zal gelijk blijven	1	1	3	5

Bron: interviews RegioPlan

Slechts een aantal gemeenten houdt begrotingtechnisch of beleidsmatig rekening met het afnemen van andere budgetten voor re-integratie waardoor de benutting van het W-deel toeneemt. Met name in de begroting wordt hier weinig rekening mee gehouden. Een enkele gemeente zegt in samenwerking met de accountant op zoek te zijn naar activiteiten die vanuit het W-deel gefinancierd mogen worden. Andere gemeenten zullen, wanneer er een tekort dreigt te ontstaan, het aantal re-integratieactiviteiten terugschroeven.

Beleidsmatig wordt er vaker rekening gehouden met het wegvallen van andere budgetten, hoewel het nog steeds om een klein aantal gemeenten gaat. In niet alle gevallen gaat het om plannen die in beleidsnotities zijn vastgelegd. Een beleidsmatige maatregel die genoemd wordt, is bepaalde doelgroepen meer prioriteit te geven dan andere. Zo zullen bijvoorbeeld groepen die het dichtst bij de arbeidsmarkt staan als eerste aan bod komen. Of er wordt juist ingezet op de jeugd en bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Ook het vervangen van permanente en dure gesubsidieerde arbeid door tijdelijke gesubsidieerde banen wordt genoemd.

De gemeenten die verwachten dat de benutting van het W-deel gelijk blijft, houden zowel beleidsmatig als begrotingstechnisch geen rekening met het afnemen van andere budgetten. Bij twee van deze gemeenten was in 2005 sprake van een tekort op het W-deel. Het volledige W-deel wordt hier als verwachte uitgave ingeboekt en dit verandert niet door het wegvallen van andere budgetten. Een gemeente met een overschot op het W-deel zegt juist vanwege dit overschot voldoende middelen te hebben. Wanneer andere budgetten voor re-integratie afnemen, heeft dit geen directe gevolgen.

Daarnaast lijkt het nuttig deze verwachtingen van de gemeenten wat verder kwantitatief te onderbouwen, door de omvang van de externe fondsen (met name ESF) te relateren aan de omvang van het overschot op het W-deel.

Tabel 3.5 Gemeenten naar inkomsten uit andere fondsen (ESF, AvdT, IPW)

	Ontvangsten uit andere fondsen als % van budget W-deel	Overschot als % van budget W-deel
Onderzoeksgemeenten 2006	5,2%	29%
Onderzoeksgemeenten 2005	6,4%	20%
Onderzoeksgemeenten 2004	5,1%	15%
Grote gemeenten 2006	5,1%	29%
Middelgrote gemeenten 2006	6,5%	17%
Kleine gemeenten 2006	11,4%	40%
Grote gemeenten 2005	6,4%	19%
Middelgrote gemeenten 2005	6,6%	8%
Kleine gemeenten 2005	9,6%	32%
Grote gemeenten 2004	2,7%	10%
Middelgrote gemeenten 2004	5,6%	9%
Kleine gemeenten 2004	1,1%	26%

Bron: interviews RegioPlan

Tabel 3.5 maakt duidelijk dat de omvang van de overschotten substantieel groter is dan de omvang van de ontvangsten uit de andere fondsen.

4 BELEIDSKEUZEN

Bij aanvang van de WWB in 2004 zat een groot deel van het W-deel van gemeenten 'vast' in gesubsidieerde arbeid (de voormalige id-banen en WIW-dienstbetrekkingen). Deze regelingen zijn opgeheven en gemeenten financieren deze arbeidsplaatsen nu via het W-deel, waarbij men tracht het aantal plaatsen af te bouwen. Afbouw van de gesubsidieerde arbeid is immers de enige manier om geld uit het W-deel vrij te maken voor re-integratie. In dit hoofdstuk geven wij aan welke beleidskeuzen gemeenten hebben gemaakt op het terrein van re-integratie en wat daarvan de gevolgen zijn voor de benutting van het W-deel.

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews met de onderzoeksgemeenten. De uitspraken in de interviews zijn geverifieerd aan de hand van de beleidsstukken die ons door de gemeenten zijn toegestuurd. Deze beleidsstukken zijn vooral beschrijvend van aard. De kwantificering van de informatie in dit hoofdstuk is dan ook uitsluitend gebaseerd op de interviews.

4.1 Besteding W-deel

In 2005 is het W-deel bij de meeste gemeenten met name besteed aan oude vormen van gesubsidieerde arbeid. De percentages van het W-deel die hieraan besteed zijn, lopen bij de onderzoeksgemeenten uiteen van twintig tot ruim tachtig procent. Gemiddeld hebben de gemeenten ongeveer de helft van hun W-deel in 2005 hieraan uitgegeven. De grootte van de gemeente is hierop niet van invloed. De drie onderzoeksgemeenten die hun W-deel volledig hebben benut in 2005, besteden gemiddeld een groter aandeel aan oude vormen van gesubsidieerde arbeid dan de gemeenten met een overschot. Bij deze drie gemeenten varieert het aandeel van 67 tot 83 procent.

Op de tweede plaats wordt het W-deel besteed aan inkoop van re-integratietrajecten met resultaatfinanciering. Kleine gemeenten noemen deze vorm van besteding ook, maar kopen re-integratietrajecten vaker in zonder resultaatfinanciering.

Een derde bestedingspost van het W-deel bestaat bij grote gemeenten uit uitgaven voor re-integratieactiviteiten in eigen beheer. Het gaat dan voornamelijk om activiteiten als de benadering van werkgevers en het 'matchen' van vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt. Bij middelgrote en kleine gemeenten wordt deze post minder vaak genoemd.

Tabel 4.1 Top 3 besteding van het W-deel aan re-integratieactiviteiten in 2005 (n=24)

	Top 3
Grote gemeenten	1. Oude vormen van gesubsidieerde arbeid 2. Inkoop re-integratietrajecten met resultaatfinanciering 3. Re-integratieactiviteiten uitgevoerd in eigen beheer
Middelgrote gemeenten	1. Oude vormen van gesubsidieerde arbeid 2. Inkoop re-integratietrajecten met resultaatfinanciering 3. Inkoop (delen van) re-integratietrajecten zonder resultaatfinanciering
Kleine gemeenten	1. Oude vormen van gesubsidieerde arbeid 2. Inkoop (delen van) re-integratietrajecten zonder resultaatfinanciering 3. Inkoop re-integratietrajecten met resultaatfinanciering

Bron: interviews met onderzoeksgemeenten met overschot op het W-deel

4.2 Afbouw id-banen en WIW-dienstbetrekkingen

Om nieuw beleid te kunnen implementeren, is het van belang om geld vrij te maken uit de oude vormen van gesubsidieerde arbeid. Eén gemeente die het W-deel volledig benut, heeft er echter bewust voor gekozen om deze afbouw niet te snel plaats te laten vinden. Uit beleidsstukken blijkt dat de gemeente de gesubsidieerde banen pas afbouwt als er kwalitatief goede alternatieven voorhanden zijn om de relatief moeilijk doelgroep duurzaam te helpen. Binnen de onderzoeksgroep is deze gemeente echter een uitzondering. Het merendeel van de gemeenten is sinds 2004 aan de slag gegaan om de id-banen en WIW-dienstbetrekkingen op te heffen of om te zetten in tijdelijke vormen van gesubsidieerd werk of in reguliere banen. Het feit dat dit snel lukte, of zelfs sneller dan verwacht, is in drie grote en vier kleine gemeenten de belangrijkste reden voor het overschot dat deze gemeenten hebben op het W-deel. De uitspraken die respondenten hierover in interviews deden, worden onderschreven door beleidsdocumenten uit die gemeenten. Gezien de verschillen in aard van de door de gemeente geleverde bronnen is het echter niet mogelijk om dit effect te kwantificeren. De relatief snelle afbouw van de gesubsidieerde arbeid ging niet gelijk op met de implementatie van nieuw re-integratiebeleid, waardoor overschotten ontstonden. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op het implementatietempo van nieuw beleid.

4.3 Nieuwe re-integratieactiviteiten

De (snelle) afbouw van het beslag dat oude vormen van gesubsidieerde arbeid leggen op het W-deel schept ruimte voor nieuwe activiteiten. Sinds de invoering van de WWB hebben alle onderzochte gemeenten dan ook nieuwe re-integratieactiviteiten ontwikkeld. In de meeste gevallen gaat het hierbij om Work First-projecten en loonkostensubsidies. Activiteiten als sociale activering,

taalopleidingen en duale trajecten vonden in veel gemeenten al plaats vóór de invoering van de WWB. Sinds januari 2004 gebeurt dit echter op een intensievere manier en wordt er in sommige gemeenten meer maatwerk geleverd. Als gekeken wordt naar de wijze waarop gemeenten de activiteiten organiseren, is te zien dat de inkoop van kleinere kavels van trajecten of losse trajecten en trajectonderdelen is toegenomen. Ook het in eigen beheer uitvoeren van re-integratietrajecten wordt sinds de invoering van de WWB vaker gedaan.

Bij de *aard* van het nieuwe beleid dat gemeenten hebben ontwikkeld, valt geen duidelijk onderscheid op naar grootteklasse, mate van benutting van het W-deel of relatief beslag dat door oude vormen van gesubsidieerde arbeid op het budget worden gelegd. Wanneer gekeken wordt naar het *aantal* nieuwe activiteiten, blijkt dat grote gemeenten meer activiteiten ontwikkelen dan middelgrote en kleine gemeenten. Dit is eenvoudig te verklaren uit de schaalvoordelen die grote gemeenten hebben. De grotere schaal helpt bij de ontwikkeling en uitvoering van nieuw beleid, maar biedt ook voldoende aantallen cliënten die in aanmerking kunnen komen voor bijvoorbeeld duale trajecten of persoonsgebonden budgetten.

Tabel 4.2 Nieuw ontwikkelde re-integratieactiviteiten sinds de invoering van de WWB (n=24)

	Aantal nieuw ontwikkelde activiteiten			
	Grote gemeente	Middelgrote gemeente	Kleine gemeente	Totaal
Work First-aanpak	7	8	5	20
Loonkostensubsidies	8	6	4	18
Inkoop kleine en/of losse kavels re-integratietrajecten	5	6	5	16
Re-integratie in eigen beheer	5	6	3	14
Sociale activering	5	5	2	12
Taalopleiding of inburgering als onderdeel van re-integratietrajecten	4	4	3	11
Duale trajecten	6	2	3	11
Inkoop van grote kavels re-integratietrajecten	4	3	2	9
Vormen van persoonsgebonden re-integratiebudgetten (PRB)	3	1	-	4
Andere activiteiten	2	2	1	5

Bron: interviews RegioPlan, onderzoeksgemeenten met overschot op het W-deel

4.4 Plannen en verwachtingen voor de toekomst

Uitgaande van een nog verdere afbouw van de gesubsidieerde arbeid, blijft er ruimte bestaan voor nieuwe activiteiten. De meeste onderzochte gemeenten geven aan dat zij de komende jaren die ruimte willen benutten om meer aandacht te geven aan het zittende bestand en moeilijke doelgroepen. Daarnaast bestaan er, met name bij de grote en middelgrote gemeenten,

plannen om nieuwe activiteiten te ontwikkelen en re-integratie in eigen beheer uit te gaan voeren. Verder zijn veel gemeenten van plan om het huidige beleid voort te zetten.

De nieuwe re-integratieactiviteiten die gemeenten in de toekomst uit willen voeren, overlappen deels met de activiteiten die ook al in het recente verleden zijn gestart (zie tabel 4.2). Deze activiteiten bestaan onder meer uit een intensivering van duale trajecten, inburgering als onderdeel van re-integratietrajecten en het actiever benaderen van werkgevers.

Tabel 4.3 Plannen voor de toekomst (n=24)

	Grote gemeente	Middel- grote gemeente	Kleine gemeente	Totaal
Meer aandacht voor zittend bestand/moeilijke doelgroepen	8	7	5	20
Ontwikkeling van nieuwe re-integratieactiviteiten	8	5	2	15
Meer re-integratie in eigen beheer	5	7	2	14
Voortzetting van het huidige beleid	6	5	3	14
Meer aandacht voor scholing	3	5	2	10
Meer ruimte voor vormen van persoonlijke re-integratiebudgetten	5	1	1	7
Groter deel van het budget uitgeven aan nieuwe re-integratieactiviteiten	2	2	-	5

Bron: interviews RegioPlan, onderzoeksgemeenten met overschot op het W-deel

De meeste gemeenten verwachten dat deze plannen zullen zorgen voor een toename van de re-integratie-uitgaven ten laste van het W-deel. Inspanningen worden geïntensiveerd en nieuwe instrumenten moeten worden ontwikkeld. Daarnaast zegt de gemeenteraad in drie gemeenten dat het W-deel in grotere mate moet worden besteed en dat de uitgaven dus moeten toenemen. De redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat de raad ernaar streeft om grotere groepen burgers te activeren of om door middel van uitstroombevordering een (dreigend) tekort op het I-deel te verkleinen.

Ook de drie onderzoeksgemeenten die in 2005 het W-deel volledig benut hebben, verwachten dat hun uitgaven voor re-integratieactiviteiten zullen toenemen als ze hun huidige plannen doorvoeren. Eén gemeente lost dit op door de extra uitgaven te betalen uit andere middelen. De twee andere gemeenten hopen budgettaire ruimte te vinden in de (vooralsnog trage) afbouw van de id-banen en WIW-dienstbetrekkingen of door het aanpassen van de toekomstplannen aan het beschikbare budget.

Slechts twee gemeenten verwachten een afname van de re-integratie-uitgaven. In het ene geval komt dit omdat er budgettair neutraal begroot wordt. Deze gemeente verwacht een afname van het W-deel, dus zal er ook op de begroting een kleiner bedrag worden opgenomen. In het andere geval gaat het om een kleine gemeente met een klein en afnemend cliëntenbestand, waardoor er minder uitgegeven hoeft te worden aan re-integratie.

5 IMPLEMENTATIETEMPO

In hoofdstuk 4 is beschreven welk nieuw re-integratiebeleid de onderzoeksgemeenten sinds de WWB zijn gestart en welke plannen zij nog voor de toekomst hebben. De mate waarin deze activiteiten een beslag leggen op het W-deel heeft te maken met het tempo waarin de gemeenten erin slagen om de plannen ook daadwerkelijk te implementeren. Een eventueel overschot op het W-deel kan wellicht worden verklaard uit het feit dat de gemeente er nog niet in is geslaagd nieuwe plannen ten uitvoer te brengen. Dit zou erop duiden dat het ontstane overschot slechts van tijdelijke aard is en benut zal worden zodra de nieuwe activiteiten daadwerkelijk zijn gestart.

In dit hoofdstuk beschrijven we het tempo waarin de onderzoeksgemeenten hun plannen implementeren en geven we aan in hoeverre dat van invloed is op de benutting van het W-deel. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit beleidsnotities, jaarverslagen en interviews met de onderzoeksgemeenten.

5.1 Jaar van implementatie nieuwe re-integratieactiviteiten

Een groot deel van de nieuw ontwikkelde re-integratieactiviteiten is in 2004 van start gegaan. Het gaat dan met name om loonkostensubsidies en de inkoop van re-integratietrajecten (grote kavels en kleine kavels). Ook taalopleidingen en sociale activering zijn relatief vaak in 2004 gestart.

In 2005 was er minder vaak sprake van de feitelijke uitvoering van nieuw ontwikkelde activiteiten, met uitzondering van Work First-projecten. In 2006 zijn ook Work First-projecten gestart, en werd eveneens gewerkt met persoonsgebonden re-integratiebudgetten (PRB) en re-integratieactiviteiten in eigen gemeentelijk beheer. Dit laatste is te verklaren uit het feit dat de uitbestedingsplicht die aan de WWB verbonden was, per 1 januari 2006 is afgeschaft. Gemeenten hebben nu meer ruimte om re-integratie in eigen beheer uit te voeren.

De verschillende momenten van implementatie van activiteiten geven aan dat gemeenten in het eerste WWB-jaar vooral zijn gestart met *aanpassingen* van activiteiten die al langere tijd werden uitgevoerd (gesubsidieerd werk, re-integratietrajecten). De activiteiten die pas later zijn geïmplementeerd, zijn te kenmerken als 'nieuw' beleid (Work First, PRB, re-integratie in eigen beheer).

Tabel 5.1 Implementatie van nieuw ontwikkelde re-integratieactiviteiten sinds de invoering van de WWB (n=24)

	Aantal activiteiten			
	2004	2005	2006	Totaal
Loonkostensubsidies	10	6	4	20
Inkoop van grote kavels re-integratietrajecten	8	1	-	9
Inkoop kleine en/of losse kavels re-integratietrajecten	8	4	4	16
Work First-aanpak	4	6	8	18
Re-integratie in eigen beheer	4	3	9	16
Vormen van persoonsgebonden re-integratiebudgetten (PRB)	-	-	3	3
Sociale activering	6	1	4	11
Taalopleiding of inburgering als onderdeel van re-integratietrajecten	7	2	4	13
Duale trajecten	6	3	3	12
Andere activiteiten	4	2	2	8
Totaal	57	28	41	126

Bron: interviews RegioPlan, onderzoeksgemeenten met overschot op het W-deel

Wanneer onderscheid wordt gemaakt naar de verschillende grootteklassen, blijkt dat grote gemeenten sneller gestart zijn met Work First dan de middelgrote en kleine gemeenten.

In de analyse is gekeken of er een verband is tussen het aantal nieuwe activiteiten van gemeenten, de implementatiesnelheid daarvan en een eventueel tekort op het I-deel. Dit is gedaan vanuit de veronderstelling dat gemeenten met een tekort op het I-deel sneller beleid implementeren waarmee zij de druk op hun I-deel kunnen beperken. Er is in het onderzoeksmateriaal echter geen bewijs gevonden voor deze onderbouwing. Binnen de groep grote gemeenten waren slechts twee gemeenten met een tekort op het I-deel. Dit maakte een vergelijking niet mogelijk. Bij de middelgrote en kleine gemeenten was wel een vergelijking mogelijk, maar dit leverde geen verband op tussen aantallen nieuwe activiteiten, implementatietempo en een eventueel tekort.

5.2 Realisatie ten opzichte van planning

Bij de meeste gemeenten verloopt bijna alles volgens planning. Een klein deel heeft te maken met het later op gang komen van een beperkt deel van de activiteiten. De kleine gemeenten wijken iets vaker af van de oorspronkelijke planning. Hoewel kleine gemeenten vanwege hun schaalniveau de implementatie en realisatie van nieuwe activiteiten relatief snel kunnen regelen, kan het schaalniveau juist ook zorgen voor vertraging. Eén kleine gemeente geeft als reden dat er vanwege een samenwerkingsverband met andere gemeenten een ingewikkelde bestuurscultuur heerst, waardoor het

langer kan duren voordat projecten van de grond komen. Ook andere gemeenten wijzen de politieke besluitvorming als vertragende factor aan.

Tabel 5.2 Tempo implementatie nieuw ontwikkelde re-integratieactiviteiten sinds de invoering van de WWB (n=24)

	Grote gemeente	Middelgrote gemeente	Kleine gemeente	Totaal
Bijna alles verloopt volgens planning	5	7	4	16
Beperkt deel is later gestart dan gepland	3	2	2	7
Groot deel is later gestart dan gepland	-	-	1	1

Bron: interviews RegioPlan, onderzoeksgemeenten met overschot op het W-deel

Onvoldoende menskracht bij de gemeente wordt als belangrijkste oorzaak aangegeven voor de afwijkende voortgang. Dit is met name in grote en middelgrote gemeenten het geval.

Een andere vaak genoemde reden waardoor activiteiten later zijn gestart dan gepland, is dat gemeenten eerst hebben ingezet op de *quick wins* van de WWB, met het idee daarna pas de re-integratie-inspanningen te vergroten. Ook lange looptijden van aanbestedingsprocedures, langdurige politieke besluitvorming en vermeende juridische belemmeringen bij de benutting van het W-deel zijn vertragende factoren. Wat betreft de juridische belemmeringen, geven gemeenten aan dat zij veel tijd moeten besteden aan overleg met de accountant, omdat deze als voorwaarde stelt dat benutting van het W-deel tot individuele cliënten herleidbaar moet zijn en dat het moet gaan om activiteiten die uitstroom naar reguliere arbeid tot doel hebben.

Een middelgrote gemeente zegt dat wettelijke restricties om het W-deel in te zetten ertoe geleid hebben dat activiteiten later zijn gestart dan gepland. Er is eerst gezocht naar alternatieve financieringsbronnen voor de volgens de gemeente innovatieve en effectieve activiteiten. De gemeente noemt dit de belangrijkste reden van de onderbenutting van het W-deel in deze gemeente.

Verschillende gemeenten geven aan dat de *implementatie* van het nieuwe beleid op zich wel volgens planning verloopt, maar dat vervolgens de *instroom* in de activiteiten tegenvalt.

Een grote gemeente geeft aan dat de afbouw van id-banen en WIW-dienstbetrekkingen sneller is verlopen dan gepland. De gemeente is snel gestart met loonkostensubsidies, om het vrijgekomen budget te kunnen benutten voor nieuw beleid. Van de mogelijkheid voor loonkostensubsidies wordt echter nog maar weinig gebruikgemaakt. De gemeente geeft in het interview en in beleidsstukken aan dat dit te maken heeft met een gebrek aan (voldoende) bekendheid met de nieuwe mogelijkheden bij werkgevers en re-integratiebedrijven.

6 UITGAVEN VOOR RE-INTEGRATIE

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de feitelijke uitgaven die door de onderzochte gemeenten ten laste zijn gebracht van het W-deel in de jaren 2004 en 2005. Hierbij wordt vooral ingegaan op de verschillen tussen de begrote uitgaven en de gerealiseerde uitgaven en de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. De informatie in dit hoofdstuk is hoofdzakelijk afkomstig uit beleidsnotities, jaarverslagen en interviews met de onderzoeksgemeenten.

6.1 Uitgaven ten opzichte van begroting

In hoofdstuk 2 is al kort opgemerkt dat de werkelijk gerealiseerde uitgaven voor re-integratie meestal achterblijven bij de begrote uitgaven. In tabel 6.1 is geïnventariseerd in hoeverre er bij de onderzochte gemeenten sprake is van overeenstemming tussen de begrote uitgaven aan re-integratie en de werkelijke uitgaven aan re-integratie. Uit de tabel wordt duidelijk dat het aantal gemeenten dat minder uitgeeft dan begroot tussen 2004 en 2005 is toegenomen en dat het aantal gemeenten dat evenveel heeft uitgegeven als begroot en dat meer heeft uitgegeven dan begroot, is afgenomen.

Tabel 6.1 Begroting en realisatie in de onderzoeksgemeenten met onderbenutting, n=24

Jaar	Evenveel uitgegeven als begroot	Minder uitgegeven dan begroot	Meer uitgegeven dan begroot	Onbekend
2004	3	13	3	5
2005		18		6

Bronnen: uitgaven uit Vodu's van 2004 en 2005 en begroting uit telefonische interviews

Een grote gemeente geeft aan welke feitelijke ontwikkelingen de oorzaken zijn van de verschillen tussen de begrote uitgaven à ruim vijftig miljoen euro en de gerealiseerde uitgaven à ruim 45 miljoen euro:

- snellere afbouw van het aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen (met 400 banen afgenomen van 1500 in 2004 naar 1100 in 2005);
- minder snelle voortgang van de implementatie van nieuwe re-integratie-activiteiten. Dit hing samen met onvoldoende menskracht bij de gemeente, een afwachtende houding ten aanzien van nieuwe re-integratieactiviteiten totdat het zeker was dat het aantal gesubsidieerde banen voldoende was afgenomen en het feit dat samenwerkingsafspraken met de ketenpartners langer op zich hebben laten wachten);
- de achterblijvende instroom van cliënten in verschillende re-integratietrajecten.

6.2 Onderscheiden oorzaken

De sneller dan verwachte afname van het aantal id-banen en WIW-dienst-betrekkingen is een van de belangrijkste oorzaken voor de verschillen tussen de begrote uitgaven voor re-integratieactiviteiten en de gerealiseerde uitgaven. Deze afname wordt zowel veroorzaakt door uitstroom als door omzetting van deze banen in reguliere banen. Indien er sprake is van omzetting in reguliere banen, zijn er door de betrokken gemeenten elders in de gemeentebegroting gelden vrij gemaakt om deze kosten te dekken. Een afname van het aantal gesubsidieerde banen is een oorzaak die door alle grote en vrijwel alle middelgrote gemeenten wordt genoemd. Kleine gemeenten leggen iets minder vaak de nadruk hierop.

Een tweede, veel genoemde oorzaak is de tegenvallende voortgang van de implementatie van nieuwe re-integratieactiviteiten. De implementatie wordt zowel vertraagd door de lange aanbestedingsprocedures voor de inkoop van nieuwe re-integratiediensten als door trage politieke besluitvorming.

De resultaten van re-integratiebedrijven vormen voor veel gemeenten ook een oorzaak voor de onderbenutting van het W-deel, met name middelgrote gemeenten. Veel gemeenten hebben zogenaamde 'no-cure-less-paycontracten' afgesloten met re-integratiebedrijven. Wanneer de resultaten van deze bedrijven minder goed zijn dan verwacht, hoeft er ook minder te worden betaald dan van tevoren is begroot. Het is ook mogelijk dat de resultaten later nog wel worden gerealiseerd; in dat geval vindt de betaling later plaats. In het jaar waarin de resultaten (nog) niet worden gerealiseerd, is het effect hetzelfde: er is sprake van minder besteding van W-deel dan begroot.

Een tegenvallende instroom van cliënten in verschillende re-integratietrajecten is een andere genoemde oorzaak. Een aantal kleine gemeenten geeft aan dat dit komt door het kleine cliëntenbestand. Een andere oorzaak is dat het cliëntenbestand is veranderd. Omdat de instroom in de bijstand onder controle is, onder andere door de inzet van Work First-projecten, bestaat het zittende bestand nu voornamelijk uit mensen die moeilijk te plaatsen zijn. Voordat deze doelgroep kan instromen in een traject dat gericht is op uitstroom naar werk, zijn eerste andere trajecten nodig gericht op sociale activering, resocialisatie, wegnemen van belemmeringen, e.d. Deze trajecten zijn uiteindelijk ook gericht op werk en kunnen dus uit het W-deel worden betaald. Niet alle gemeenten ervaren dit echter zo. Hierdoor kan volgens hen de instroom van cliënten naar re-integratietrajecten tegenvallen.

Tabel 6.2 Belangrijkste vier oorzaken per gemeente voor het achterblijven van de gerealiseerde uitgaven bij de begroting, n=24

	Aantal keren genoemd			
	Grote gemeente	Middel-grote gemeente	Kleine gemeente	Totaal
Afname van het aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen	8	8	3	19
Tegenvallende voortgang van implementatie van nieuwe re-integratieactiviteiten	6	6	4	16
Tegenvallende resultaten re-integratiebedrijven	4	7	4	15
Tegenvallende instroom van cliënten in verschillende re-integratietrajecten.	6	2	4	12

Bron: telefonische interviews in gemeenten met onderbenutting

In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de genoemde oorzaken voor onderbenutting. Het gaat dan vooral om het vaststellen van de *belangrijkste* oorzaken en de onderlinge relaties tussen de onderscheiden oorzaken.

7 CONCLUSIE

7.1 Samenhang en belang van redenen

In voorgaande hoofdstukken zijn de redenen voor onderbenutting afzonderlijk belicht. Uit de analyse is echter duidelijk geworden dat de oorzaken vooral in samenhang moeten worden gezien. In vrijwel alle onderzoeksgemeenten zijn twee of meer redenen aan te wijzen voor de onderbenutting.

Van een aantal van de in dit rapport beschreven redenen is het logisch om een samenhang te veronderstellen. Zo hangt de invloed van beleidskeuzes nauw samen met het implementatietempo van nieuw beleid en is het eenvoudig te beredeneren dat wanneer een begroting lager is dan een budget, de daadwerkelijke uitgaven ook lager zullen zijn dan het budget. In hoofdstuk 1 zijn deze theoretische verbanden beschreven in het analysemodel. In dit hoofdstuk vullen we de verbanden in aan de hand van de onderzoeksresultaten. We geven daarbij aan welke redenen het zwaarst wegen voor de gemeenten. Aangezien het belang dat aan verschillende redenen wordt gehecht een subjectieve beoordeling is van de respondenten, en de onderbouwing ervan in beleidsstukken vooral kwalitatief van aard is, is het niet mogelijk om in harde cijfers uit te drukken wat de belangrijkste reden is van onderbenutting.

De uitkomsten die in dit hoofdstuk beschreven staan, zijn bovendien niet te generaliseren voor alle Nederlandse gemeenten. Ze geven wel meer inzicht in de onderlinge samenhang tussen en het relatieve belang van de afzonderlijke oorzaken die in individuele gemeenten spelen. Om te voorkomen dat we blijven steken in het louter beschrijven van casuïstiek, clusteren we de onderzoeksgemeenten op basis van de belangrijkste oorzaken van over- of onderbenutting.

Zoals ook in het eerste hoofdstuk al is beschreven, blijkt het achterhalen van de mogelijke oorzaken van overschotten op het W-deel een complexe materie te zijn. Door de acht grote gemeenten met een overschot worden in totaal 32 redenen voor een overschot onderkend. De negen middelgrote gemeenten met een overschot hebben in totaal 27 redenen voor een overschot onderscheiden. De zeven kleine gemeenten met een overschot hebben in totaal vijftien redenen hiervoor aangevoerd. Deze aantallen geven aan dat per gemeente meer redenen spelen, die bovendien met elkaar samen kunnen hangen.

In het vervolg van dit hoofdstuk clusteren we de gemeenten naar de *belangrijkste* reden die zij hebben genoemd voor onderbenutting. Vervolgens wordt per cluster beschreven welke redenen naast de belangrijkste reden een rol spelen en in hoeverre de belangrijkste reden in de toekomst een rol kan blijven spelen. De inschatting van het belang van de reden in de toekomst is een beoordeling van de onderzoekers, gebaseerd op de door gemeenten genoemde argumenten voor onderbenutting en het onderliggende bronnenmateriaal.

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de genoemde redenen ondergebracht in twee groepen. De groepen zijn gebaseerd op de vijf hoofdredenen die aan de onderzoeksvragen ten grondslag liggen. De eerste groep 'begrotings-systeematiek en overige budgetten' (onderzoeksvragen 1 en 2) wordt beschreven in paragraaf 7.2. De tweede groep 'beleidskeuzen, implementatie-snelheid en feitelijke uitgaven' (onderzoeksvragen 3, 4 en 5) wordt beschreven in paragraaf 7.3. Paragraaf 7.4 bevat een schematische weergave van de redenen van onderbenutting.

Aan de respondenten is niet per reden gevraagd in hoeverre zij verwachten dat de reden in de toekomst nog een rol speelt. In algemene zin is de respondenten wel gevraagd naar hun verwachting voor een eventueel toekomstig overschot of tekort. De resultaten daarvan zijn weergegeven in paragraaf 7.5.

7.2 Begrotingssystematiek en overige budgetten

Lagere begroting dan beschikbaar budget

Bij drie grote gemeenten in het onderzoek is de belangrijkste reden voor onderbenutting terug te voeren op het feit dat hun begroting (veel) lager is dan het beschikbare budget. Ook in andere gemeenten speelt dit gegeven een rol, maar in die gemeenten zijn er andere oorzaken die zwaarder wegen. Als reden voor de relatief lage begroting geven deze gemeenten aan dat de behoefte aan re-integratie leidend is voor de begroting, en niet de omvang van het budget. Twee van deze gemeenten geven bovendien aan dat zij te maken hebben met een snelle afbouw van het aantal id-banen en WIW-dienst-betrekkingsen en dat nieuw beleid nog niet volledig is geïmplementeerd of wordt benut.

In een grote gemeente is een opeenstapeling van redenen aan te geven voor de onderbenutting van het W-deel. Zo is de begroting wel iets hoger dan het W-budget dat de gemeente van het Rijk krijgt, maar wanneer bij dit budget de overheveling uit het voorgaande jaar en de aanvullende middelen worden opgeteld, is de begroting lager dan het totale budget. Vervolgens blijven de gerealiseerde uitgaven van de gemeente achter bij de begrote uitgaven. Hiervoor zijn twee oorzaken gegeven die ook door de beleidsstukken worden onderbouwd. De eerste oorzaak is de afbouw van id-banen en WIW-dienstbetrekkingen die sneller verloopt dan verwacht. Hierdoor komt meer geld vrij dan is begroot voor benutting in nieuwe re-integratieactiviteiten. De tweede oorzaak is dat deze nieuwe re-integratieactiviteiten minder worden benut dan was verwacht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid van loonkostensubsidies die onvoldoende bekend is bij werkgevers in de gemeente.

In hoeverre gemeenten ook in de toekomst ervoor blijven kiezen om de begroting af te stemmen op de behoefte aan re-integratie en niet op de omvang van het beschikbare budget, is moeilijk te voorspellen. Dit zal

waarschijnlijk ook deels worden beïnvloed door het landelijke debat over de toereikendheid van het W-budget. Duidelijk is dat gemeenten (deels ten onrechte) verwachten dat zij de komende jaren minder geld zullen ontvangen uit het W-deel dan tot nu toe het geval was. Deze verwachting kan bijdragen aan een voorzichtige begroting.

Kasstelsel versus baten-lastenstelsel

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat hun overschot deels wordt verklaard door het feit dat zij aangegane verplichtingen aan het eind van het begrotingsjaar niet als uitgaven kunnen opvoeren. Drie gemeenten noemen dit de belangrijkste reden voor het overschot. Het gaat dan om één grote, één middelgrote en één kleine gemeente.

De middelgrote gemeente geeft zelfs aan dat het de enige reden is, aangezien het overschot ongeveer even groot is als de verplichtingen die nog moeten worden betaald. Bij de kleine gemeente spelen ook tegenvallende resultaten van re-integratiebedrijven een rol (zie kader).

De grote gemeente heeft naast gelden uit het W-deel ook ESF-middelen benut voor activiteiten die anders uit het W-deel zouden worden betaald. Dit maakt in deze gemeente het overschot groter dan de omvang van de reserveringen. Zolang er een verschil bestaat tussen de gebruikte stelsels, zal dit een reden blijven voor onderbenutting van het W-deel. De relatieve zwaarte van deze reden hangt echter samen met de beleidskeuzen die gemeenten maken. Wanneer gemeenten hetzelfde beleid blijven voeren en dezelfde resultaten behalen, is te veronderstellen dat ieder jaar een gelijk deel wordt gereserveerd als het deel dat moet worden betaald aan verplichtingen uit het verleden. Het overschot op het W-budget zal dan door deze oorzaak niet verder groeien. Als er echter iets wijzigt in het beleid of de resultaten, kan het overschot weer groter of juist kleiner worden.

Benutting andere budgetten

Geen van de onderzoeksgemeenten noemt de inzet van andere budgetten dan het W-deel als belangrijkste oorzaak voor de onderbenutting van het W-deel. Een aantal gemeenten noemt dit wel als mede-oorzaak, maar andere redenen wegen zwaarder.

7.3 Beleidskeuzen, implementatiesnelheid en feitelijke uitgaven

Afbouw aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen

In totaal noemen negentien onderzoeksgemeenten de snelle afbouw van oude vormen van gesubsidieerde arbeid als een reden voor het achterblijven van de gerealiseerde uitgaven (zie tabel 6.2). Zeven gemeenten geven zelfs aan dat dit de belangrijkste reden is. Het gaat om drie grote en vier kleine gemeenten. Alle zeven gemeenten noemen deze reden in combinatie met de reden dat de beschikbaar gekomen budgettaire ruimte nog niet is benut voor nieuwe activiteiten. In twee (kleine) gemeenten is dit niet gebeurd omdat er geen

grotere re-integratiebehoefte was. In de overige gemeenten waren de activiteiten nog niet geïmplementeerd, of viel de instroom van cliënten op deze activiteiten tegen.

Verondersteld kan worden dat de afname van gesubsidieerde arbeid in de meeste gemeenten in de nabije toekomst zal afvlakken en dat gemeenten in toekomstige begrotingen beter rekening kunnen houden met de voortgaande afbouw van het aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen. Als gemeenten er daarnaast in slagen het nieuwe beleid verder te implementeren, is het aannemelijk dat deze combinatie van redenen voor onderbenutting in de toekomst een minder omvangrijke rol zal spelen.

De drie gemeenten die hun W-deel (meer dan) volledig hebben benut, zeggen alle dat de belangrijkste oorzaak voor die benutting gelegen is in het feit dat het aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen niet of nauwelijks is afgenomen. Het aandeel van hun budget dat aan deze voorzieningen wordt besteed, is hoog ten opzichte van de gemeenten met een overschot op het W-deel.

Implementatiesnelheid en benutting nieuwe activiteiten

Uit tabel 6.2 is af te lezen dat zestien gemeenten zeggen dat zij een overschot hebben op het W-deel omdat de implementatie van re-integratieactiviteiten is achtergebleven bij de verwachtingen. Twaalf gemeenten zeggen dat de benutting van deze activiteiten onvoldoende is. Vijf gemeenten (één grote, één middelgrote en drie kleine gemeenten) geven deze combinatie als belangrijkste reden aan. Twee kleine gemeenten wijten dit aan de tijd en menskracht die gemoeid was bij de implementatie van de WWB. Hierdoor kon onvoldoende aandacht worden besteed aan re-integratie. De derde kleine gemeente zegt simpelweg niet genoeg cliënten te hebben die in aanmerking komen voor een re-integratietraject. De middelgrote gemeente geeft aan zich belemmerd te voelen door de voorwaarden die gelden bij de benutting van het W-deel. De grote gemeente heeft te kampen gehad met vertragende politieke discussies over de afbouw van gesubsidieerde arbeid en de wenselijkheid van nieuw beleid (zie kader).

In de gemeenteraad van een grote gemeente is lang gediscussieerd over de vraag of en zo ja op welke wijze het aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen moest worden afgebouwd. De vertraging die dit opleverde, belemmerde de implementatie van nieuw beleid. Zo wilde de gemeente loonkostensubsidies toepassen, maar ook hierover volgden politieke discussies. Ondertussen werd door de uitstroom van met name jongeren toch zonder actieve gemeentelijke bemoeienis een relatief snelle afbouw van de WIW-dienstbetrekkingen gerealiseerd, terwijl het nieuwe beleid nog niet was opgetuigd. De gemeente noemt deze combinatie van factoren als belangrijkste redenen voor het overschot op het W-deel.

De implementatie van de WWB, door twee kleine gemeenten als reden genoemd, is te beschouwen als aanloopprobleem. Wanneer de implementatie van de WWB is voltooid, kunnen deze gemeenten hun tijd, menskracht én budget op re-integratie richten. Ook de politieke problemen in de grote gemeente zijn wellicht een aanloopprobleem. Wat betreft de wettelijke restricties die de middelgrote gemeente ervaart, is het mogelijk dat deze kunnen worden opgelost in overleg met de accountant van de gemeente. Verder zijn er wijzigingen in wet- en regelgeving die meer mogelijk maken, zoals de afschaffing van de uitbestedingsplicht. Ook hier is dus te veronderstellen dat deze belemmeringen voor volledige benutting van het W-budget in de toekomst een minder grote rol zullen spelen.

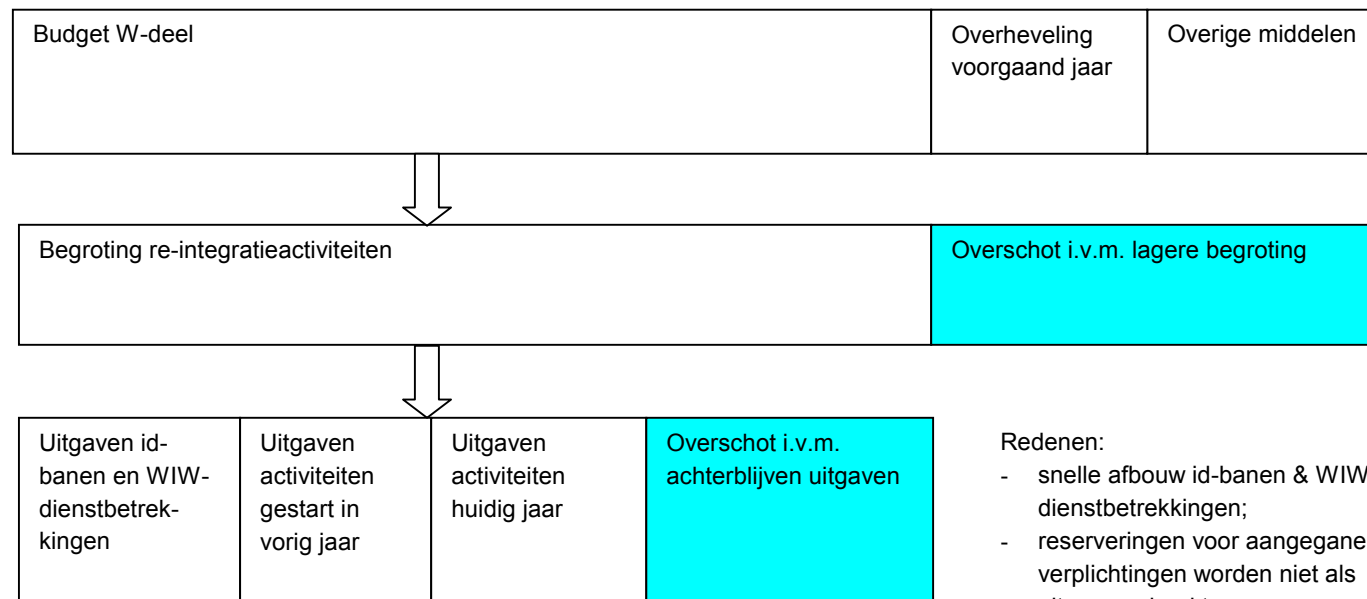
Tegenvallende resultaten re-integratiebedrijven

In hoofdstuk 6 is beschreven dat vijftien gemeenten het achterblijven van hun uitgaven vanuit het W-budget wijten aan tegenvallende resultaten van re-integratiebedrijven (tabel 6.2). Voor één grote, één middelgrote en twee kleine gemeenten is dit de belangrijkste reden voor onderbenutting van het W-budget. De gemeenten hebben prestatieafspraken gemaakt met de re-integratiebedrijven. In hun begrotingen hebben de gemeenten de maximale betalingsverplichtingen aan de re-integratiebedrijven opgenomen. Daar hoeven ze echter, gezien de resultaten, niet aan te voldoen. Als reden voor het opnemen van de maximale verplichtingen geven twee gemeenten (één kleine en één grote) aan dit te doen omdat een overschot kan worden meegenomen naar een volgend jaar. Bovendien hebben de gemeenten geen grotere behoefte aan de inzet van re-integratie. De gemeenten voelen zich daardoor niet genoodzaakt een 'strakkere' begroting op te stellen. Resultaatfinanciering is in opkomst bij gemeenten. Gaandeweg zal de ervaring van gemeenten met de te verwachte resultaten van re-integratie toenemen. Dit maakt het mogelijk realistischere begrotingen op te stellen voor re-integratie-uitgaven. Wanneer gemeenten daar echter geen noodzaak toe zien, bijvoorbeeld vanwege een geringere behoefte aan re-integratie dan budgettair mogelijk is en de mogelijkheid om een overschot op het W-budget mee te nemen naar een volgend jaar, zal deze reden van onderbenutting een rol blijven spelen.

7.4 Schematische weergave van redenen onderbenutting

In figuur 7.1 is inzichtelijk gemaakt hoe, uitgaande van budget, begroting en uitgaven, een overschot op het W-deel kan ontstaan. Het schema is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Van de redenen voor onderbenutting die genoemd zijn in het schema, is de onderlinge samenhang niet weergegeven. Ook is niet aangegeven welke reden het 'zwaarst' weegt. Dit kan immers per gemeente verschillen.

Figuur 7.1 Redenen onderbenutting W-deel



Redenen:

- geen grotere behoefte aan inzet activiteiten;
- rekening houden met onvoorziene uitgaven (niet opgenomen in begroting);
- onzekerheid overige middelen.

Redenen:

- snelle afbouw id-banen & WIW-dienstbetrekkingen;
- reserveringen voor aangevane verplichtingen worden niet als uitgave geboekt;
- trage start nieuwe activiteiten;
- tegenvallende resultaten re-integratie;
- overschot is mee te nemen naar volgend jaar.

7.5 Verwachting toereikendheid budget in de toekomst

In de interviews is aan respondenten gevraagd in hoeverre zij verwachten dat het W-budget in de toekomst toereikend is voor hun re-integratiebehoefte. Zij konden hierbij aangeven hoe zij verwachten dat het budget zich in de toekomst ontwikkelt. De meeste gemeenten blijken (deels ten onrechte) een afname van hun aandeel uit het W-budget te verwachten. Daarnaast verwachten de meeste gemeenten dat de uitgaven aan re-integratie in de toekomst zullen toenemen omdat zij bezig zijn met het intensiveren van het re-integratiebeleid.

Dit resulteert erin dat twaalf gemeenten verwachten dat de omvang van hun W-budget in de toekomst precies toereikend zal zijn om de gewenste re-integratie-inspanningen te kunnen financieren. Wel wordt opgemerkt dat dit afhangt van de toekomstige omvang van het macrobudget van het W-deel. Overigens verwachten drie gemeenten van deze groep dat de omvang alleen nog in 2007 precies toereikend zal zijn: daarna verwachten zij een tekort.

Verder kan de ontwikkeling van de omvang van de alternatieve financieringsbronnen invloed hebben op de mate waarin het W-budget in de toekomst wordt benut. ESF is de belangrijkste financieringsbron naast het W-budget en deze zal voor een deel van de gemeenten in 2007 afnemen. Het mogelijk geheel wegvallen van de mogelijkheid om ESF-gelden te gebruiken na 2008 zal gevolgen hebben voor de onderbenutting van gemeenten. Bij sommige gemeenten zal die invloed groot zijn en bij andere kleiner. Dit is afhankelijk van de mate waarin op dit moment gebruik wordt gemaakt van ESF. Daarnaast zal ook het ten einde lopen van de gelden voor de Agenda voor de Toekomst de onderbenutting doen afnemen, maar in mindere mate dan ESF. Tot slot verwachten gemeenten dat de overschotten op het I-budget zullen afnemen. Wanneer dit gebeurt, zal de onderbenutting nog meer afnemen.

Minder gemeenten rekenen op een overschot. In de gemeenten waar dit het geval is, hangt het hebben van een overschot wel in grote mate af van de wettelijke restricties die volgens hen de besteding belemmeren. Wanneer gemeenten meer vrijheid zouden hebben bij het besteden van het W-deel, dan zou er naar hun mening een betere benutting plaatsvinden.

Tabel 7.1 Toereikendheid W-deel om re-integratieinspanningen te financieren. n=26

	Grote gemeente	Middel-grote gemeente	Kleine gemeente	Totaal
Omvang is niet toereikend	2	4	2	8
Omvang is precies toereikend	5	4	3	12
Omvang is ruim voldoende	3	1	2	6

Bron: interviews RegioPlan

7.6 Tot slot

In de voorgaande paragrafen zijn de redenen van onderbenutting gegroepeerd en is gekeken naar de toekomstverwachtingen ten aanzien van die redenen en de toereikendheid van het budget.

Uit de clustering van gemeenten naar redenen valt op dat geen van de redenen is voorbehouden aan een bepaalde grootteklasse van gemeenten.

Ook blijken de groepen redelijk gelijk van omvang te zijn, met uitzondering van de groep waarbij de afbouw van het aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen een rol speelt. Deze groep is groter en bevat bovendien de drie onderzoeksgemeenten die het W-budget volledig benut hebben: zij noemen juist de trage afbouw van deze banen als belangrijkste reden voor volledige benutting. De omvang van de groep geeft aan dat deze reden een relatief groter belang heeft dan de overige redenen.

Duidelijk is ook dat de redenen niet op zichzelf staan. De snelle afbouw van het aantal id-banen en WIW-dienstbetrekkingen gaat vaak samen met een onvolledige benutting van het budget voor andere re-integratieactiviteiten.

Deze twee redenen zijn overigens ook de redenen waarvan kan worden verondersteld dat hun belang in de toekomst kleiner wordt. Hieruit kan de verwachting worden geformuleerd dat de onderbenutting in de toekomst ook kleiner zal worden. Dit sluit aan bij de verwachting van de meeste gemeenten dat het toekomstige budget toereikend zal zijn en de onderbenutting dus zal afnemen. Daarnaast kan ook de afname van de mogelijkheden om na 2007 gebruik te maken van alternatieve financieringsbronnen het overschot op het W-budget doen dalen.