

VERDEELMODEL BESCHUT WERK NIEUWE VERDELING

KLANT
AUTEUR(S)
DATUM

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Lisette Swart, Maartje Gielen, Tom Boersma en Leo Aarts
31 maart 2021

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1 Achtergrond | 7 |
| 1.1 Aanleiding | 7 |
| 1.2 Doel | 7 |
| 1.3 Beoordelingskader | 8 |
| 1.4 Leeswijzer | 8 |
| 2 Historisch verdeelmodel | 10 |
| 2.1 Aantal indicaties en gerealiseerde beschut werkplekken anno 2019 | 10 |
| 2.2 Beschrijving van het historisch verdeelmodel | 11 |
| 2.3 Voor- en nadelen van het hanteren van een historisch verdeelmodel | 11 |
| 3 Objectief verdeelmodel | 12 |
| 3.1 Keuzes ten aanzien van het objectief verdeelmodel | 12 |
| 3.2 Tot stand komen en beschrijving van het model | 12 |
| 3.3 Voor- en nadelen van het hanteren van een objectief verdeelmodel | 18 |
| 3.4 Twee alternatieve invullingen van het objectieve model | 19 |
| 4 Hoe pakken de verschillende modellen uit? | 20 |
| 4.1 Vergelijking 1: historisch verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling | 20 |
| 4.2 Vergelijking 2: objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling | 22 |
| 4.3 Vergelijking 3: objectief verdeelmodel ten opzichte van historisch verdeelmodel | 28 |
| 4.4 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen | 33 |
| 5 Het hybride verdeelmodel | 34 |
| 5.1 Beschrijving gekozen variant | 34 |
| 5.2 Hoe pakt de hybride variant uit vergeleken met de huidige regeling? | 36 |
| 6 Toetsen varianten | 39 |
| 7 Conclusie en advies | 42 |
| 7.1 Belangrijkste bevindingen | 42 |
| 7.2 Toekomst | 43 |
| A. Toelichting en definitie van gebruikte achtergrondkenmerken | 46 |
| B. Aanvullende figuren | 48 |

Samenvatting

Aanleiding en doel

Mensen met een arbeidsbeperking hebben vaak begeleiding nodig en aanpassingen van de functie en de werkplek om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Als iemand meer begeleiding en aanpassingen nodig heeft dan van een reguliere werkgever kan worden verwacht (al dan niet met extra voorzieningen van de gemeente of UWV), komt hij of zij in aanmerking voor beschut werk: een baan in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden.

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 is de instroom in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) afgesloten en is het de taak van gemeenten om een beschut werkplek te realiseren voor mensen die tot de doelgroep behoren. UWV beoordeelt of iemand hiervoor in aanmerking komt. Met een wetwijziging in 2017 is geregeld dat een gemeente verplicht is om iedereen met een positief advies beschut werk een beschut werkplek te bieden, tot ten minste het aantal plekken zoals vermeld in de Regeling vaststelling aantallen beschut werk (die per 2021 is opgegaan in de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ). Ook is toen geregeld dat niet alleen gemeenten, maar ook mensen zelf een advies beschut werk kunnen aanvragen bij UWV.

Bij een eerste evaluatie van beschut werk in 2019 constateerde de Inspectie SZW dat de huidige verdeling van de te realiseren werkplekken en de bijbehorende middelen (gebaseerd op Wajong- en Wsw-instroomcijfers uit 2012-2014) de huidige behoefte aan beschut werk mogelijk niet goed weergeeft. De staatssecretaris heeft mede daarom besloten een onderzoek te laten doen naar een beter verdeelmodel.

Het doel van het onderzoek is de ontwikkeling van een model voor de verdeling van twee dingen: de verdeling van de middelen macro-opgave beschut werk over de gemeenten en de verdeling van de te realiseren plekken beschut werk over de gemeenten. De verdeling van de werkplekken volgt uit de verdeling van de middelen. Het macrobudget is gebaseerd op het gemiddelde aantal plekken in een jaar. Het aantal te realiseren plekken beschut werk betreft het aantal aan het einde van het jaar.

Beoordelingskader

In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie (bestaande uit VNG, Divosa, UWV en Cedris) is bij de start van het onderzoek een beoordelingskader uitgewerkt waarmee de potentiële verdeelmodellen getoetst worden. Het beoordelingskader bestaat uit tien criteria waaronder of het model een goede indicatie geeft van de behoefte, de financiële prikkelwerking en of het goed uit te leggen is. Zie paragraaf 1.3 voor het volledige beoordelingskader.

Vijf verschillende verdeelmodellen

In dit onderzoek zijn vijf verdeelmodellen uitgewerkt:

- a. Historisch op basis van gerealiseerde beschut werkplekken;
- b. Volledig objectief op basis van voorspelde indicaties;
- c. Gedeeltelijk objectief en gedeeltelijk op basis van gerealiseerde indicaties;
- d. Volledig op basis van gerealiseerde indicaties;
- e. Een hybride variant.

Bij een **historische verdeling op basis van gerealiseerde beschut werkplekken** wordt de budgetverdeling volledig gebaseerd op het aantal mensen per gemeente met een indicatie beschut werk dat op enig moment in jaar t-2 aan het werk is. Het jaar t-2 is het meest recente jaar waarvan gegevens beschikbaar zijn. Een belangrijk voordeel van een historisch verdeelmodel is de eenvoud en de prikkelwerking. De beschikbare middelen worden immers rechtstreeks verdeeld op basis van eerder gerealiseerde beschut werkplekken. Hierdoor hebben gemeenten ook zekerheid dat ze voor elke plek financiering krijgen, ook als ze meer plekken realiseren dan de aantallen uit de ministeriële regeling. Dit laatste geldt alleen zolang het totaal aantal gerealiseerde beschut werkplekken in Nederland niet hoger is dan het aantal plekken waar het macrobudget op gebaseerd is.

De objectieve indicatiestelling door UWV is een waarborg tegen een ongecontroleerde groei van het aantal beschut werkplekken. Daarnaast vormen de gemeentelijke uitvoeringsinspanningen een rem op de realisatie van beschut werkplekken: het kost gemeenten moeite om beschut werkplekken te realiseren.

We hebben een **objectief verdeelmodel** ontwikkeld waarmee het aantal indicaties beschut werk wordt voorspeld. We hebben drie modellen ontwikkeld voor drie verschillende leeftijdscategorieën: 17 t/m 22 jaar, 23 t/m 30 jaar en 31 t/m 65 jaar. Dit hebben we gedaan vanwege de sluiting van de Wajong voor nieuwe instroom sinds de invoering van de Participatiewet en beperkte databeschikbaarheid over speciaal onderwijs en praktijkonderwijs voor mensen van 31 jaar en ouder (Wsw is niet meegenomen in de objectieve modellen, omdat dit geen objectieve factor is. De infrastructuur van sociale werkvoorziening (sw) is immers sterk afhankelijk van gemeentelijk beleid).

De modellen zijn ontwikkeld op de data van de voorhoedegemeenten. Een voorhoedegemeente is gedefinieerd als de 33% gemeenten (per leeftijdscategorie) met de meeste beschut werkindicaties. Door het statistisch model te baseren op de praktijk in de voorhoedegemeenten neemt de voorspelkracht van het model toe. Desondanks bleek de voorspelkracht van de modellen beperkt, met name voor de oudste leeftijdsgroep. Dit komt ten eerste door het toch nog beperkte aantal indicaties, ook in de voorhoedegemeenten. Dit probleem speelt het minst bij de jongste leeftijdsgroep. Daar is het aantal indicaties relatief hoog. Een ander probleem dat zich voordoet is dat er ook veel mensen zijn met een indicatie die geen van de kenmerken uit de modellen hebben: deze mensen hebben nooit Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), praktijkonderwijs of speciaal onderwijs gevolgd en nooit een arbeidsongeschiktheidsuitkering gehad (deze mensen hebben overigens ook nooit op een Wsw-plek gewerkt). Dit kan komen doordat deze mensen daadwerkelijk deze kenmerken niet hebben of het komt doordat de data van het CBS onvolledig zijn. Dit probleem neemt toe naarmate de leeftijd toeneemt en is dus vooral groot voor de oudste leeftijdsgroep. Het is dus (nog) niet goed mogelijk om goede voorspellingen te maken, met name voor de oudste leeftijdsgroep.

Vanwege deze problemen hebben we twee alternatieve varianten doorgerekend waarbij we de objectief voorspelde indicaties vervangen door de werkelijke indicaties (vastgesteld door UWV). In de eerste variant doen we dit alleen voor de oudste leeftijdsgroep (**gedeeltelijk objectief en gedeeltelijk op basis van gerealiseerde indicaties**) en in de tweede variant doen we dit voor alle leeftijden dus **volledig op basis van gerealiseerde indicaties**.

Een belangrijk voordeel van een objectieve verdeling is dat het gebaseerd is op de inschatting van de behoefte aan beschut werk. Dat argument gaat in zekere zin nog steeds op als (gedeeltelijk) gebruik wordt gemaakt van gerealiseerde indicaties. De gerealiseerde indicaties zijn ook objectief te noemen omdat UWV de indicatie stelt.

Het ideale type verdeelmodel is afhankelijk van de beleidscontext en zowel historische verdeelmodellen als objectieve verdeelmodellen hebben voor- en nadelen (deze staan uitgebreid beschreven in paragraaf 2.3 en paragraaf 3.3). Door als uiteindelijk verdeelmodel een **hybride variant**, ofwel een tussenvariant, te gebruiken, zullen de uitkomsten een middenweg vormen.

Er zijn verschillende manieren waarop een hybride verdeelmodel kan worden ingevuld. Het ministerie van SZW heeft ons verzocht om de optie uit werken waarbij een tweetrapsverdeling wordt gehanteerd, Hierbij ontvangen gemeenten in de eerste stap middelen voor de plekken die zij gerealiseerd hebben. De overgebleven middelen worden vervolgens verdeeld door uit te gaan van de objectief vastgestelde (te verwachten) aantallen, die geschaald worden naar het gemiddelde aantal waarop het macrobudget is gebaseerd. Vervolgens worden de reeds gerealiseerde aantallen hierop in mindering gebracht. Deze gerealiseerde aantallen tellen immers al mee in de eerste stap. Dit voorkomt dubbele financiering van de gerealiseerde aantallen. In paragraaf 5.1 staan rekenvoorbeelden. Hieruit blijkt dat de twee-staps-variant de volgende kenmerken heeft:

- a. Zolang het aantal gerealiseerde plekken lager ligt dan het macrobudget, wordt het hele budget objectief verdeeld. Uitzondering hierop is wanneer een gemeente meer realiseert dan haar objectieve aantal. In dat geval worden de gerealiseerde plekken van deze gemeente volledig gefinancierd;
- b. Zodra het hele macrobudget (of zelfs meer) is gerealiseerd wordt het hele budget historisch verdeeld.

Advies keuze model

Op basis van de bevindingen adviseren wij om de hybride variant toe te passen, omdat de hybride variant de voordelen heeft van een objectieve verdeling en van een historische verdeling: gemeenten die al plekken gerealiseerd hebben krijgen budget om deze plekken te financieren en gemeenten die nog plekken moeten realiseren krijgen op basis van de objectieve aantallen (die een indicatie zijn van de behoefte) budget om deze te realiseren. De hybride variant scoort ook overall goed op de criteria uit het beoordelingskader (zie hoofdstuk 6, tabel 5).

In dit onderzoek hebben wij een hybride variant doorgerekend met historische aantallen en objectief voorspelde aantallen. Idealiter zou voor de objectieve verdeling gebruik worden gemaakt van een objectief voorspelmodel. Echter uit dit onderzoek is gebleken dat het met de modellen niet goed mogelijk is om goede voorspellingen te maken, met name voor de oudste groep. Daarom is ons advies om nu gebruik te maken van een hybride variant met de werkelijke indicaties van UWV in plaats van objectief voorspelde aantallen, bij voorkeur voor alle leeftijdsgroepen maar in ieder geval voor de oudste leeftijdsgroep. Ons advies is om voor alle leeftijdsgroepen dezelfde methodiek te hanteren, omdat als je alleen werkelijke indicaties gebruikt voor de oudste leeftijdsgroep dit een prikkel kan geven voor gemeenten om zich specifiek te richten op de oudste leeftijdsgroep omdat ze voor deze groep een-op-een financiering krijgen. Een voordeel van het gebruiken van de werkelijke indicaties is dat gemeenten budget krijgen voor inwoners met een indicatie waarvoor ze een plek moeten realiseren. De budgetverdeling sluit daardoor aan bij de opgave van de gemeente. Een mogelijk nadeel hiervan is dat gemeenten waar weinig mensen zijn aangedragen door de gemeenten achterlopen met het aantal indicaties en daardoor minder budget krijgen (op basis van indicaties t-2) en de opbouw van beschut werkplekken daardoor mogelijk ook achter blijft lopen (in het begin). Dat is een argument om toch te kiezen voor een hybride variant waarin voor het objectieve gedeelte wel objectieve voorspellingen worden gebruikt (geijkt op de voorhoedegemeenten). Dit kan ook worden ondervangen door gemeenten tijdig te informeren. Als gemeenten weten dat bijvoorbeeld in 2023 een nieuw verdeelmodel wordt ingevoerd deels op basis van indicaties t-2 dan kunnen zij nu al aan de slag met het aandragen van mensen bij UWV als zij dat hiervoor nog niet deden.

Volgens de leden van de begeleidingscommissie komen de gerealiseerde beschut werkplekken en de indicaties steeds dichter bij elkaar te liggen en is er weinig verschil in prikkel tussen de hybride variant en een objectief verdeelmodel alleen gebaseerd op werkelijke indicaties. Een model alleen op basis van werkelijke indicaties is eenvoudiger. Bovendien zijn deze gegevens mogelijk sneller beschikbaar (direct via UWV). Dat zou nader onderzocht moeten worden. Deze variant valt daarom ook te overwegen. Een mogelijk risico is wel dat een gemeente niet altijd een werkplek realiseert. Zij zijn verplicht om voor iedereen met een indicatie en werkplek te realiseren, echter bij een verdeling op basis van alleen indicaties zit er geen prikkel in het verdeelmodel voor het realiseren van beschut

werkplekken (zoals dat wel het geval is in de hybride variant). Als er gekozen wordt voor een model op basis van alleen indicaties is dit een aandachtspunt.

Advies evalueren verdeling

De in dit onderzoek voorgestelde hybride variant heeft als kenmerken dat zodra het hele macrobudget (of zelfs meer) is gerealiseerd het hele budget historisch wordt verdeeld. Dit heeft als belangrijk nadeel dat wanneer landelijk het hele macrobudget gerealiseerd is, maar sommige gemeenten nog geen plekken hebben gerealiseerd, hun taakstelling dus ook op nul komt te staan (omdat er dus 100% historisch wordt bekostigd als het hele macrobudget gerealiseerd is). Dat betekent dat deze variant op het moment dat het macrobudget wordt gerealiseerd niet meer goed werkt. Ons advies is daarom dit te monitoren en over ongeveer vijf jaar te evalueren of deze variant nog goed werkt of dat de verdeling moet worden aangepast.

Als toch gekozen wordt voor een verdeling alleen op basis van indicaties dan is dit niet nodig. Dan kan het wel nuttig zijn om te monitoren in hoeverre de indicaties daadwerkelijk gevolgd worden door gerealiseerde beschut werkplekken.

1 Achtergrond

1.1 Aanleiding

Mensen met een arbeidsbeperking hebben vaak begeleiding nodig en aanpassingen van de functie en de werkplek om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Als iemand meer begeleiding en aanpassingen nodig heeft dan van een reguliere werkgever kan worden verwacht (al dan niet met extra voorzieningen van de gemeente of UWV), komt hij of zij in aanmerking voor beschut werk: een baan in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden.

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 is de instroom in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) afgesloten en is het de taak van gemeenten om een beschut werkplek te realiseren voor mensen die tot de doelgroep behoren. UWV beoordeelt of iemand hiervoor in aanmerking komt. Met een wetwijziging in 2017 is geregeld dat een gemeente verplicht is om iedereen met een positief advies beschut werk een beschut werkplek te bieden, tot ten minste het aantal plekken zoals vermeld in de Regeling vaststelling aantallen beschut werk (die per 2021 is opgegaan in de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ). Ook is toen geregeld dat niet alleen gemeenten, maar ook mensen zelf een advies beschut werk kunnen aanvragen bij UWV.

Sindsdien is het aantal beschut werkplekken weliswaar gestegen, maar het totaal aantal gerealiseerde plekken loopt nog steeds achter op de ramingen. Bij een eerste evaluatie van beschut werk in 2019 constateerde de Inspectie SZW flinke verschillen tussen de gemeenten in de aantallen beschut werkers, onder meer omdat gemeenten verschillend omgaan met deze doelgroep.¹ Uit de evaluatie blijkt tevens dat er ruimte is voor verbetering, onder meer in de samenwerking van gemeenten met UWV en vso/pro-scholen. De staatssecretaris van SZW concludeert in de beleidsreactie op de evaluatie beschut werk (Kamerstukken II, 2019-2020, 34352 nr. 189) dat veranderingen in de financieringssysteem kunnen bijdragen aan meer beschut werkplekken, aansluitend op de behoefte. En dat de huidige verdeling van de te realiseren werkplekken en de bijbehorende middelen (gebaseerd op Wajong- en Wsw-instroomcijfers uit 2012-2014) de huidige behoefte aan beschut werk mogelijk niet goed weergeeft. Sommige gemeenten geven aan dat zij meer kandidaten voor beschut werk hebben dan het aantal uit de ministeriële regeling, terwijl andere gemeenten ondanks alle inspanningen hier niet aan komen. Een en ander heeft de staatssecretaris doen besluiten een onderzoek te laten doen naar een beter verdeelmodel.

1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is de ontwikkeling van een model voor de verdeling van twee dingen: de verdeling van de middelen macro-opgave beschut werk over de gemeenten en de verdeling van de te realiseren plekken beschut werk over de gemeenten. De verdeling van de werkplekken volgt uit de verdeling van de middelen. Het macrobudget is gebaseerd op het gemiddelde aantal plekken in een jaar. Het aantal te realiseren plekken beschut werk betreft het aantal aan het einde van het jaar. Het ministerie van SZW heeft het voornemen om apart een onderzoek uit te voeren naar de prijscomponent van de uitgaven beschut werk. Het nieuwe verdeelmodel moet recht doen aan de objectieve behoefte aan beschut werkplekken in de gemeenten (manifest en latent) en moet gemeenten positief stimuleren beschut werkplekken te realiseren.

¹ Inspectie SZW (2019). *Evaluatie beschut werk*.

1.3 Beoordelingskader

Dit onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit de VNG, Divosa, UWV en Cedris. In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is bij de start van het onderzoek een beoordelingskader uitgewerkt. Het nieuwe verdeelmodel wordt getoetst op de onderstaande tien criteria:

- a. **Goede indicatie van behoefte.** De nieuwe verdeling dient een goede indicatie te geven van de behoefte, manifest en latent, aan beschut werk;
- b. **Stimulerend.** De systematiek stimuleert gemeenten om beschut werkplekken te realiseren in overeenstemming met de objectieve behoefte, manifest en latent;
- c. **Actuele gegevens.** De gegevens in het huidige verdeelmodel zijn uit de periode 2012 - 2014. Bij voorkeur zijn de gegevens in het nieuwe verdeelmodel actueel en zijn ze jaarlijks te actualiseren;
- d. **Betrouwbare gegevens.** Bij voorkeur is de nieuwe verdeling gebaseerd op gegevens van publieke uitvoeringsorganisaties zoals UWV, CBS en DUO;
- e. **Uitlegbaarheid.** De manier waarop het nieuwe verdeelmodel tot stand is gekomen moet inzichtelijk zijn;
- f. **Consistentie.** De financiële prikkelwerking van het nieuwe verdeelmodel moet consistent zijn met de financiële prikkels in de verdeling van de middelen voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies (uitgaande van de voorgenomen historische bekostiging van loonkostensubsidies);
- g. **Lineaire rekenformule.** Het nieuwe verdeelmodel is een lineaire rekenformule waarbij de modelnorm per inwoner onafhankelijk is van het aantal inwoners;
- h. **Voorspelbaarheid van de middelen.** Het nieuwe verdeelmodel biedt voorspelbaarheid voor gemeenten over de middelen die zij de komende jaren zullen ontvangen;
- i. **Dynamiek.** Het is belangrijk dat de uitkomsten van het verdeelmodel meebewegen met de dynamiek in de lokale opgaven. Bij een goede dynamische werking is er niet veel onderhoud aan het model nodig;
- j. **Proportioneel.** De modeluitkomsten (de te realiseren werkplekken) zijn praktisch uitvoerbaar en staan in verhouding tot de lokale infrastructuur voor beschut werk.

Het beoordelingskader wijst niet per se in de richting van een historisch of een objectief verdeelmodel. In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor een onderzoeksstrategie die zowel een historisch als een objectief verdeelmodel oplevert en die mengvormen mogelijk maakt.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- a. In hoofdstuk 2 beschrijven we de opzet van het historische model waarin reeds gerealiseerde beschut werkplekken worden gebruikt om de middelen voor beschut werk te verdelen. In dit hoofdstuk bespreken we ook mogelijke voor- en nadelen van het hanteren van een historisch verdeelmodel;
- b. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de opzet en mogelijke voor- en nadelen van een objectief model. In een objectief model worden de beschikbare beschut werkplekken over de gemeenten verdeeld op basis van objectieve indicatoren van de behoefte aan beschut werkplekken. Een indicator is 'objectief' als hij valide en betrouwbaar kan worden gemeten en als gemeenten de waarde ervan niet (ongewenst) kunnen beïnvloeden;
- c. In hoofdstuk 4 presenteren we hoe de verschillende modellen uitpakken ten opzichte van de huidige ministeriële regeling: hoeveel gemeenten gaan er onder de mogelijke nieuwe verdeling op voor- of achteruit en wat voor gemeenten gaan er vaker op voor- of achteruit. Ook worden de objectieve verdeling en de historische verdeling onderling vergeleken;
- d. In hoofdstuk 5 ontwikkelen we een hybride modelvariant op basis van een combinatie van het objectieve model en het historische model. En we beschrijven hoe de modeluitkomsten zich verhouden tot de huidige ministeriële regeling;

-
- e. In hoofdstuk 6 leggen we de verschillende modelvarianten langs het beoordelingskader;
 - f. Hoofdstuk 7 sluit af met een conclusie en een advies.

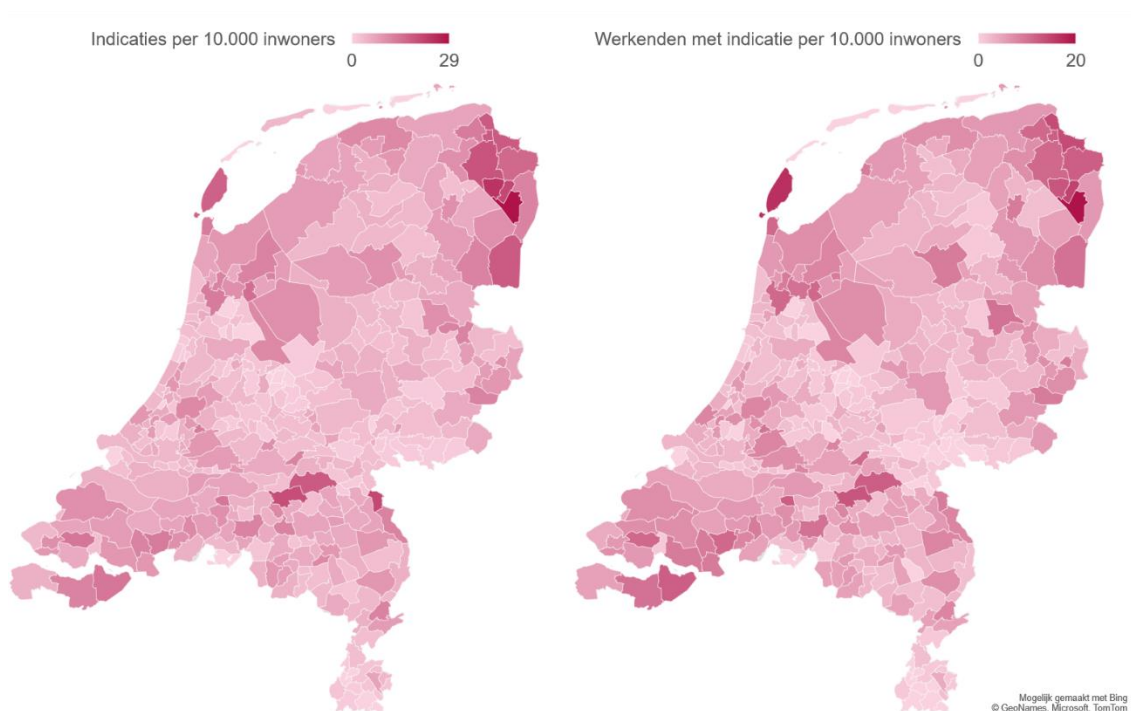
2 Historisch verdeelmodel

In dit hoofdstuk laten we zien hoe een historische verdeling werkt. In de eerste paragraaf schetsen we de meest recente stand van het aantal indicaties en het aantal beschut werkplekken per 10.000 inwoners. Voor de historische verdeling gaan we uit van het werkelijk aantal gerealiseerde plekken. Zo sluit de historische verdeling goed aan bij de gerealiseerde financiële opgaven van de gemeenten ten aanzien van beschut werk, beter dan een historisch verdeelmodel op basis van de gerealiseerde aantallen indicaties. We leggen in paragraaf 2.2 uit hoe dit werkt. In de laatste paragraaf gaan we in op de voor- en nadelen van deze historische verdeling.

2.1 Aantal indicaties en gerealiseerde beschut werkplekken anno 2019

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 kregen gemeenten de taak om beschut werkplekken te realiseren. Indicaties voor beschut werk worden gesteld door UWV. Mensen kunnen zelf een indicatie aanvragen of hun gemeente kan het namens hen doen. In figuur 1 is te zien hoeveel indicaties er in 2019 zijn per 10.000 inwoners per gemeente (links) en hoeveel mensen met een indicatie inmiddels ook aan het werk zijn (rechts). Het jaar 2019 is het meest recente jaar waarvan op dit moment gegevens beschikbaar zijn.

Figuur 1. Aantal mensen met een indicatie beschut werk en aantal werkenden met een indicatie per 10.000 inwoners.



Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Dit betreft alleen de inwoners uit de onderzoekspopulatie: mensen van 17 tot en met 65 jaar oud die niet onderwijsvolgend zijn en die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Het aantal indicaties per 10.000 inwoners per gemeente varieert in 2019 van 0 tot 29. Het aantal mensen met een BW-indicatie dat aan het werk is varieert van 0 tot 20 per 10.000 inwoners. Er zijn 19 gemeenten die in 2019 nog helemaal geen inwoners hebben met een indicatie beschut werk. In 16 gemeenten wonen wel mensen met een indicatie maar

geen van deze mensen heeft daadwerkelijk een beschut werkplek. We zien dat vooral in het noordoosten van het land relatief veel mensen een indicatie hebben. Dit is ook de regio met relatief veel gerealiseerde beschut werkplekken. We zien ook grote verschillen, zowel in aantallen indicaties als in aantallen werkplekken, tussen gemeenten binnen dezelfde regio's.

2.2 Beschrijving van het historisch verdeelmodel

Het voorgestelde historische verdeelmodel is gebaseerd op gerealiseerde beschut werkplekken. Hierbij kijken we naar mensen met een indicatie beschut werk die op enig moment gedurende het jaar t-2 hebben gewerkt. Waarbij t het budgetjaar aanduidt. In deze analyse gebruiken we cijfers over het jaar 2019 om de historische verdeling voor 2021 te bepalen.

In het historisch verdeelmodel berekenen we het aandeel van elke gemeente in het totale aantal in Nederland gerealiseerde beschut werkplekken. De berekening gaat als volgt:

$$\text{Aandeel gemeente } x \text{ in jaar } t \text{ in historisch verdeelmodel} = \frac{\text{(aantal gerealiseerde beschutwerkplekken in gemeente } x \text{ in jaar } t-2)}{\text{(totaal aantal gerealiseerde beschutwerkplekken in Nederland in jaar } t-2)}.$$

2.3 Voor- en nadelen van het hanteren van een historisch verdeelmodel

Een belangrijk voordeel van een historisch verdeelmodel is de eenvoud en de prikkelwerking. De beschikbare middelen worden immers rechtstreeks verdeeld op basis van eerder gerealiseerde beschut werkplekken. Hierdoor hebben gemeenten ook zekerheid dat ze voor elke plek financiering krijgen, ook als ze meer plekken realiseren dan de aantallen uit de ministeriële regeling. Dit laatste geldt alleen zolang het totaal aantal gerealiseerde beschut werkplekken in Nederland niet hoger is dan het aantal plekken waar het macrobudget op gebaseerd is.

Het hanteren van een historisch verdeelmodel heeft ook nadelen. Sommige gemeenten hebben in de beginjaren de participatie van de doelgroep met andere voorzieningen dan beschut werk ondersteund waardoor de aantallen gerealiseerde beschut werkplekken achterlopen op de aantallen in de ministeriële regeling. Bij een historische verdeling kunnen de kosten van deze alternatieve voorzieningen niet langer worden gedekt uit het budget voor beschut werk. Wij hebben niet nader onderzocht hoeveel gemeenten de doelgroep met andere voorzieningen dan beschut werk hebben ondersteund.

Bij de huidige (objectieve) verdeling hebben gemeenten een financiële prikkel om terughoudend te zijn in het realiseren van beschut werkplekken. De middelen worden immers toegekend ongeacht wat een gemeente aan beschut werkplekken realiseert. Bij een historische verdeling is die prikkel tot terughoudendheid veel minder sterk. De kans is groot dat daardoor het aantal beschut werkplekken sneller zal toenemen dan bij een objectieve verdeling. In theorie is zelfs denkbaar dat gemeenten meer plekken zullen willen realiseren ook al is dat maatschappelijk gezien niet nodig. De objectieve indicatiestelling door UWV is in dat geval een waarborg tegen een ongecontroleerde groei van het aantal beschut werkplekken. Daarnaast vormen de gemeentelijke uitvoeringsinspanningen een rem op de realisatie van beschut werkplekken: het kost gemeenten moeite om beschut werkplekken te realiseren.

3 Objectief verdeelmodel

Wij starten dit hoofdstuk met een aantal keuzes die zijn gemaakt in overleg met het ministerie van SZW ten aanzien van een objectieve verdeling. Daarna leggen we in paragraaf 3.2 uit hoe het model tot stand is gekomen en wat de voorspellende waarde is. In paragraaf 3.3 gaan we in op de voor- en nadelen van een objectief verdeelmodel. In de laatste paragraaf bespreken we dat de voorspelling niet altijd even goed mogelijk is en dat we daarom twee alternatieve invullingen van het objectieve model doorrekenen.

3.1 Keuzes ten aanzien van het objectief verdeelmodel

In overleg met het ministerie van SZW hebben we de volgende keuzes gemaakt ten aanzien van het ontwerp van het objectief verdeelmodel.

We modelleren in het objectief verdeelmodel good practice. Door het statistisch model te baseren op de praktijk in de voorhoedegemeenten neemt de voorspelkracht van het model toe. Hoewel het de gangbare praktijk is om een objectief verdeelmodel te baseren op average practice (dit gebeurt bijvoorbeeld bij de BUIG, Wmo, Jeugdzorg en de Zvw-
risicoverevening) baseren wij het objectief verdeelmodel beschut werk op de praktijk in de gemeenten die relatief veel ervaring hebben met de voorziening beschut werk. Hier aangeduid als voorhoedegemeenten. Het objectief verdeelmodel is gebaseerd op een statistisch model dat op basis van de praktijk voorspelt wie in aanmerking komt voor een indicatie beschut werk. De onderliggende aanname is dat andere gemeenten toegroeien naar de praktijk in de gemeenten die nu al verder zijn.

We modelleren in het objectief verdeelmodel het aantal indicaties. Gemeenten hebben een verplichting jegens hun burgers met een indicatie. Het aantal indicaties in een gemeente bepaalt de omvang van de opgave. Bovendien is het aantal indicaties een objectievere maat voor de behoefte aan beschut werk dan het aantal beschut werkplekken. Het laatste is namelijk sterk afhankelijk van de beleidsinzet van gemeenten. Het is daarom logisch om het objectief verdeelmodel te baseren op het verwachte aantal indicaties. Het objectief verwachte aantal indicaties is volgens ons ook de passende basis voor de bepaling van de aantallen in de ministeriële regeling, beter dan het objectief verwachte aantal werkplekken.

We wegen de bestaande infrastructuur rondom sociale werkplaatsen niet mee in het objectieve verdeelmodel. De sw-bedrijven spelen een belangrijke rol bij de realisatie van beschutwerkplekken. De verwachting is dat de kansen op een beschut werkplek mede worden bepaald door de lokale aanwezigheid van sw-bedrijven. Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor de kans dat iemand een indicatie beschut werk heeft. Aanbod scheidt vraag; dat zal ook gelden voor beschut werk. Echter de sw-infrastructuur is geen objectieve factor, want deze is sterk afhankelijk van gemeentelijk beleid. Dat pleit tegen meewegen. Wel meewegen zou in het nadeel zijn van gemeenten met een relatief minder sterke sw-infrastructuur en zou de bestaande scheefheden in landelijke sw-structuur versterken. Dat is beleidsmatig niet wenselijk.

3.2 Tot stand komen en beschrijving van het model

In deze paragraaf lichten we toe hoe het objectieve model is opgezet en wat de uitkomsten ervan zijn. Het objectieve model is in twee stappen tot stand gekomen: eerst hebben we een kansmodel op persoonsniveau geschat met behulp van CBS-microdata en dit hebben we vervolgens geaggregeerd naar een model op gemeenteniveau. Dit hebben we gedaan voor het meest recente jaar waarvoor data beschikbaar zijn, 2019.

We starten deze paragraaf met een overzicht van verschillende beschrijvende statistieken voor degenen die een indicatie beschut werk hebben en voor degenen die werken met een indicatie beschut werk in vergelijking tot de referentiegroep. De referentiegroep bestaat uit alle inwoners tussen de 16 en de 65 jaar oud die geen indicatie beschut werk hebben, niet onderwijsvolgend zijn en niet volledig arbeidsongeschikt zijn. Vervolgens gaan we in op de manier waarop het objectieve model is opgezet. Daarna bespreken we de resultaten van het model op persoonsniveau, achtereenvolgens de voorspelkracht, de coëfficiënten en de stabiliteit. Tot slot lichten we toe hoe we de resultaten van het individuele model vertalen naar gemeenteniveau.

3.2.1 Beschrijvende statistieken

Als startpunt om te onderzoeken welke kenmerken potentieel relevant zijn voor het verdeelmodel hebben we eerst in beeld gebracht op welke kenmerken de mensen met een indicatie beschut werk verschillen van mensen uit de referentiegroep. Tabel 1 toont de beschrijvende statistieken voor degenen met een indicatie beschut werk (1), degenen met een indicatie beschut werk die ook werken (2) en de referentiegroep (3). In de tabel is voor verschillende kenmerken te zien welk percentage van de verschillende groepen het betreffende kenmerk heeft. In bijlage A lichten we de selectie van deze kenmerken nader toe en geven we de gehanteerde definities van de kenmerken.

Tabel 1. Beschrijvende statistieken van degenen met een indicatie beschut werk, de werkenden met een indicatie beschut werk en de referentiegroep (2019).

| Variabele | Iedereen met een indicatie beschut werk (1) | Werkenden met een indicatie beschut werk (2) | Referentiegroep (3) |
|---|--|---|------------------------|
| Persoonskenmerken | | | |
| Gemiddelde leeftijd | 33,36 | 33,00 | 44,04 |
| Man | 66,2% | 65,9% | 50,4% |
| Migratieachtergrond | 33,7% | 33,7% | 26,9% |
| Onderwijskenmerken | | | |
| Ooit praktijkonderwijs gevolgd | 29,1% | 29,8% | 0,7% |
| Ooit speciaal onderwijs gevolgd | 18,3% | 19,5% | 0,6% |
| Ooit leerwegondersteunend onderwijs gevolgd | 8,5% | 8,3% | 2,8% |
| Arbeidscapaciteit | | | |
| Heeft ooit een Wajong-uitkering gehad | 14,4% | 11,7% | 1,6% |
| Heeft ooit een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering gehad | 8,1% | 6,4% | 7,4% |
| Heeft eerder gewerkt op een Wsw-plek (maar nu niet meer) | 10,0% | 8,3% | 0,4% |
| Aantal observaties | 6.159 | 4.483 | 9.791.605 |

Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata.

Onderaan tabel 1 is te zien hoeveel mensen er in de verschillende groepen vallen. Hier zien we dat er in 2019 ruim zesduizend mensen waren met een indicatie beschut werk, van wie bijna 4.500 ook daadwerkelijk een baan had. Dat is ruim 70%. Vergeleken met degenen in de referentiegroep (in kolom (3)), zien we dat degenen die een indicatie beschut werk hebben (in kolom (1)) vaker man zijn, gemiddeld jonger zijn en vaker (een vorm van) speciaal onderwijs hebben gevolgd. Zo bestaat de groep die een indicatie beschut werk heeft voor twee derde uit mannen en is de gemiddelde leeftijd 33 jaar. Daarnaast heeft ongeveer een derde een migratieachtergrond. Bijna twintig procent van degenen met een indicatie beschut werk heeft ooit praktijkonderwijs gevolgd en zelfs bijna dertig procent heeft ooit speciaal onderwijs gevolgd (deze groepen overlappen voor een deel). Eén op de zeven mensen met een indicatie beschut werk heeft een

Wajong-uitkering of ooit een Wajong-uitkering gehad en verder heeft nog acht procent een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO-, WAZ-, IVA- of WGA-uitkering) of ooit gehad. Tot slot heeft tien procent op een eerder moment op een Wsw-plek gewerkt, maar doet dit in 2019 niet meer.

Er zijn weinig verschillen in achtergrondkenmerken tussen de volledige groep met een indicatie beschut werk en degenen uit deze groep die werken, zo laat een vergelijking van de eerste twee kolommen van tabel 1 zien. Degenen die werken hebben iets minder vaak een Wajong-uitkering of een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering (gehad) en zij hebben iets minder vaak op een Wsw-plek gewerkt in het verleden.

Een relevante kanttekening bij tabel 1 heeft te maken met de veranderingen in wet- en regelgeving en de beschikbaarheid van data. Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 zijn de Wajong en de Wsw gesloten voor nieuwe instroom. Hierdoor kunnen degenen die in 2019 jonger zijn dan 23 jaar, (bijna) niet onder deze regelingen vallen. Bovendien zijn data over speciaal onderwijs en praktijkonderwijs pas sinds 2008 respectievelijk 2007 beschikbaar. Meestal verlaten mensen uiterlijk op hun 18^{de} het speciaal onderwijs of het praktijkonderwijs. De beperkte databeschikbaarheid betekent dat we voor degenen die in 2019 ouder zijn dan 30 jaar niet weten of zij ooit (een vorm van) speciaal onderwijs hebben gevolgd. Vanwege deze kanttekening splitsen wij de beschrijvende statistieken en de verdere analyses van het objectieve model op naar drie leeftijdsgroepen: 17 t/m 22 jaar, 23 t/m 30 jaar en 31 t/m 65 jaar.

Tabel 2 laat daarom voor de groepen met een indicatie beschut werk, degenen met een indicatie beschut werk die ook werken en de referentiegroep de beschrijvende statistieken uitgesplitst naar de verschillende leeftijdsgroepen zien.

Tabel 2. Uitsplitsingen van de beschrijvende statistieken naar de verschillende leeftijdsgroepen (2019).

| Variabele | Iedereen met een indicatie beschut werk | | | Werkenden met een indicatie beschut werk | | | Referentiegroep | | |
|---|---|--------------|--------------|--|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|
| | 17-22 (1) | 23-30 (2) | 31-65 (3) | 17-22 (4) | 23-30 (5) | 31-65 (6) | 17-22 (7) | 23-30 (8) | 31-65 (9) |
| Persoonskenmerken | | | | | | | | | |
| Gemiddelde leeftijd | 19,94 | 26,00 | 46,63 | 20,03 | 25,98 | 46,74 | 20,50 | 26,83 | 48,46 |
| Man | 68,9% | 62,9% | 65,1% | 69,0% | 62,2% | 64,3% | 53,3% | 50,4% | 50,2% |
| Migratieachtergrond | 24,9% | 28,6% | 42,5% | 24,5% | 27,8% | 43,7% | 35,2% | 33,6% | 25,2% |
| Onderwijskenmerken | | | | | | | | | |
| Ooit speciaal onderwijs gevolgd | 65,8% | 26,6% | 0,0% | 64,7% | 25,6% | 0,0% | 8,6% | 2,5% | 0,0% |
| Ooit praktijkonderwijs gevolgd | 38,0% | 25,2% | 0,0% | 40,0% | 23,8% | 0,0% | 5,2% | 2,3% | 0,0% |
| Ooit lwoo gevolgd | 10,4% | 25,9% | 1,3% | 9,7% | 27,7% | 1,1% | 15,2% | 11,9% | 0,4% |
| Arbeidscapaciteit | | | | | | | | | |
| Heeft ooit een Wajong-uitkering gehad | 3,6% | 48,3% | 12,2% | 1,5% | 43,6% | 10,9% | 2,9% | 4,6% | 1,0% |
| Heeft ooit een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering gehad | 0,5% | 2,9% | 15,9% | 0,1% | 1,9% | 13,5% | 0,1% | 0,6% | 9,1% |
| Heeft eerder gewerkt op een Wsw-plek (maar nu niet meer) | 0,7% | 9,1% | 17,8% | 0,9% | 9,1% | 14,8% | 0,0% | 0,2% | 0,4% |
| Aantal observaties | 2.347 | 925 | 2.887 | 1.817 | 629 | 2.037 | 364.405 | 1.522.542 | 7.897.686 |
| | 38,1% | 15,0% | 46,9% | 40,5% | 14,0% | 45,4% | 3,7% | 15,6% | 80,7% |

Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. 0,0% is inclusief onbekend. Speciaal onderwijs en praktijkonderwijs zijn onbekend voor mensen van 31 jaar of ouder.

Onderaan tabel 2 is wederom te zien hoeveel mensen er in de verschillende groepen vallen. Bijna veertig procent van iedereen met een indicatie is tussen de 17 en 22 jaar oud. In totaal is zelfs meer dan de helft van de personen met een indicatie 30 jaar of jonger. In de referentiegroep is minder dan twintig procent 30 jaar of jonger. Er zijn dus relatief veel mensen met een indicatie in deze leeftijdsgroep. Dit is in lijn met de eerder benoemde bevinding dat de gemiddelde

leeftijd van degenen met een indicatie substantieel lager is dan de gemiddelde leeftijd in de referentiegroep: degenen met een indicatie zijn gemiddeld ruim 33 jaar, terwijl degenen in de referentiegroep gemiddeld 44 jaar zijn.

In de jongste leeftijdsgroep van 17 t/m 22 jaar zien we vooral dat het aandeel dat ooit speciaal onderwijs gevolgd heeft, heel hoog is. Twee derde van hen heeft speciaal onderwijs gevolgd en ook heeft bijna veertig procent praktijkonderwijs gevolgd. Dit geldt in mindere mate ook voor de groep met een indicatie tussen de 23 en 30 jaar: van hen heeft ongeveer een kwart (een vorm van) speciaal onderwijs gevolgd. In deze groep zien we vooral een hoog aandeel dat een Wajong-uitkering heeft of heeft gehad, namelijk bijna de helft van degenen met een indicatie. Tot slot zien we in de groep ouder dan 30 jaar dat in verhouding veel mensen met een indicatie beschut werk op een eerder moment op een Wsw-plek hebben gewerkt.

Opmerkelijk is dat de oververtegenwoordiging van mensen met een migratieachtergrond in de doelgroep beschut werk die we in tabel 1 zagen alleen bestaat in oudste leeftijdsgroep. In de jongere leeftijdsgroepen zijn mensen met een migratieachtergrond juist ondervertegenwoordigd in de doelgroep beschut werk.

3.2.2 *Opzet van het objectieve model*

De inzichten uit de beschrijvende statistieken hebben geleid tot de keuze om drie aparte leeftijdsspecifieke modellen te maken voor de leeftijden 17 t/m 22, 23 t/m 30, en 31 t/m 65 jaar.

In de statistische analyse zoeken we naar de kenmerken die op persoonsniveau verklarend zijn voor de kans op een indicatie beschut werk.

Om te onderzoeken met welke variabelen het best de kans op een indicatie kan worden verklaard zijn we gestart met een multivariate regressieanalyse. We hebben hiervoor gebruikgemaakt van een geavanceerde variant van regressiebomen (Gradient Boosting). Een regressieboom is een soort beslisboom met aftakkingen. De variabelen die het meest onderscheidend en verklarend zijn komen 'bovenin' de boom terecht in de eerste aftakking. Per leeftijdsgroep zijn regressiebomen gemaakt om de meest verklarende variabelen naar boven te halen.

De optimale hoeveelheid variabelen per model hebben wij berekend met behulp van zogeheten recursieve eliminatietechnieken. Dit houdt in dat voor elke variabele een afweging wordt gemaakt of de variabele in het model mag op basis van wat de variabele toevoegt aan de verklaringskracht van het model. De techniek is erop gericht om met een klein aantal variabelen een hoge voorspelkracht te realiseren. De geselecteerde variabelen hebben we opgenomen in een logistisch regressiemodel ter beschrijving van de kans op persoonsniveau op een indicatie beschut werk. Deze specificatie maakt het eenvoudig om de uitkomsten van het kansmodel te vertalen naar een verdeling op gemeenteniveau.

Voor veel gemeentes zijn er (nog) weinig beschut werkindicaties. Dit komt omdat er waarschijnlijk nog veel mensen zijn die wel in aanmerking zouden kunnen komen voor beschut werk, maar die momenteel geen indicatie hebben. Dit zorgt voor 'ruis' in de microdata waardoor het moeilijk is voor een model om onderscheid te kunnen maken tussen mensen die wel of niet in aanmerking komen voor beschut werk. Om toch een model op te bouwen dat leert van de kenmerken van geïndiceerde wordt extra gewicht gegeven aan de geïndiceerde ten opzichte van niet geïndiceerde mensen. Daarnaast is ervoor gekozen om de modellen te draaien op de voorhoedegemeenten (top 33%), waar een voorhoedegemeente is gedefinieerd als de 33% gemeenten (per leeftijdscategorie) met de meeste beschut werkindicaties. Dit zorgt ervoor dat de modellen beter patronen van beschut werkindicaties kunnen herkennen doordat het model leert van de gemeenten waarvan de microdata accurater is op basis van beschut werkindicaties. De coëfficiënten van de modellen geven hierdoor beter weer welke persoonskenmerken, en in welke mate, kenmerkend

zijn voor mensen die in aanmerking komen voor beschut werk. Aan de hand van deze modellen en hun coëfficiënten is voor iedere gemeente een inschatting gemaakt van het aantal mensen met een 'behoefte' aan beschut werk.

3.2.3 *Uitkomsten van het objectieve model: coëfficiënten, voorspelkracht en stabiliteit*

Tabel 3 laat voor elke leeftijdsgroep zien welke kenmerken in het model worden gebruikt en wat de bijdrage van elk kenmerk is aan de kans dat iemand een indicatie beschut werk heeft.

Tabel 3. Schattingsresultaten logistische regressie op persoonsniveau voor de verschillende leeftijdsgroepen

| Variabele | Coëfficiënten | | |
|--------------------------------------|---------------|--------------|--------------|
| | 17-22 (1) | 23-30 (2) | 31-65 (3) |
| Onderwijskenmerken: | | | |
| Ooit speciaal onderwijs gevolgd | 4,1 | 1,9 | 3,2 |
| Ooit praktijkonderwijs gevolgd | 3,9 | 2,4 | - |
| Ooit lwoo gevolgd | - | 1,3 | 1,0 |
| Arbeidscapaciteit: | | | |
| Heeft ooit een Wajonguitkering gehad | - | 1,9 | 2,6 |
| Achtergrond: | | | |
| Migratieachtergrond | - | - | 0,7 |
| Constante: | -2,4 | -1,1 | -0,4 |

Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Omdat de mensen met een indicatie een hoger gewicht hebben gekregen kan uit deze coëfficiënten niet zonder meer de conditionele kans op een indicatie worden afgeleid.

Het model van de jongste leeftijdsgroep bestaat uit twee kenmerken: of iemand ooit speciaal onderwijs heeft gevolgd en of iemand ooit praktijkonderwijs heeft gevolgd. We zien dat voor de jongste leeftijdsgroep het kenmerk Ooit speciaal onderwijs gevolgd het meest voorspellende kenmerk is.

De voorspelkracht van dit model voor de jongste leeftijdsgroep is relatief hoog. Voor de leeftijdsgroep 17 t/m 22 jaar voorspelt het model 92% van de beschut werkindicaties goed. Dit betekent dat 92% van de mensen met een indicatie beschut werk door het model ook worden aangemerkt als iemand met een indicatie beschut werk. De relatief goede voorspelkracht van het model voor de jongste leeftijdsgroep ten opzichte van andere leeftijdsgroepen heeft twee belangrijke redenen. De eerste reden is de afbakening van de onderzoekspopulatie. De onderzoekspopulatie bestaat uit mensen van 17 t/m 65 jaar oud die niet onderwijsvolgend zijn en niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. In de leeftijdsgroep 17 t/m 22 jaar is maar een relatief klein deel niet in opleiding. De tweede reden is dat er in deze leeftijdsgroep relatief veel indicaties zijn: 0,64% van de onderzoekspopulatie in de leeftijdsgroep 17 t/m 22 heeft een indicatie. Een kanttekening is dat er met dit model ook van veel mensen wordt voorspeld dat zij een indicatie beschut werk hebben, terwijl zij die in werkelijkheid niet hebben.

Voor de leeftijdsgroep 23 t/m 30 wordt naast de bovengenoemde twee onderwijsvariabelen (Ooit speciaal onderwijs gevolgd en Ooit praktijkonderwijs gevolgd) ook meegenomen of iemand ooit leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) heeft gevolgd en of iemand ooit een Wajong-uitkering heeft gehad. Het aantal gerealiseerde indicaties in deze leeftijdsgroep (0,06%) ligt een stuk lager dan in de leeftijdsgroep van 17 t/m 22 jaar (0,64%). Daardoor is het voor deze leeftijdsgroep iets moeilijker om een goede voorspelling te maken. Toch voorspelt het model 78% van de indicaties goed, met maar vier variabelen.

Ondanks dat de twee modellen (voor 17 t/m 22 en 23 t/m 30) veel indicaties goed voorspellen, worden er ook veel mensen aangewezen die volgens de modelschattingen een indicatie beschut werk zouden hebben die dat in werkelijkheid niet hebben. Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen: mensen met een indicatie maar die geen van de

kenmerken hebben en mensen zonder indicatie die op basis van hun kenmerken wel in aanmerking zouden komen maar die nog niet geïndiceerd zijn. De eerste verklaring speelt sowieso een rol in beide leeftijdsgroepen. Dit weten we omdat we in de data zien dat er mensen zijn met een indicatie die geen kenmerken hebben die potentieel onderscheidend zijn in de kans op een indicatie beschut werk. Dit zijn in beginsel de kenmerken die in het model zijn opgenomen, met uitzondering van migratieachtergrond omdat dit in de referentiegroep ook veel voorkomt. Ook hebben zij nooit een arbeidsongeschiktheid-uitkering gehad (WAO, WAZ, WIA) en hebben ze nooit op een Wsw-plek gewerkt volgens de data. Zie tabel 4.

Tabel 4. Aantal mensen die volgens de data nooit lwoo, praktijkonderwijs of speciaal onderwijs hebben gevolgd en die nooit een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben gehad en die nooit op een Wsw-plek hebben gewerkt.

| | 17-22 (1) | 23-30 (2) | 31-65 (3) |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Aantal personen | 373.240 | 152.1875 | 7.896.425 |
| Aantal met indicatie beschut werk | 2.338 | 923 | 2886 |
| Aantal met indicatie beschut werk en zonder kenmerken | 83 | 180 | 1727 |

Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata.

We weten niet wat de oorzaak is: hebben deze mensen echt geen van de kenmerken? Of komt het doordat in de CBS-microdata gegevens ontbreken? Dit probleem kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer iemand naar Nederland immigrereert. Wellicht heeft diegene in het buitenland een soortgelijk type onderwijs gevolgd of arbeidsongeschiktheidsuitkering gehad, maar dit komt niet in de Nederlandse registratie terecht.

Voor de oudste leeftijdsgroep, de groep met een leeftijd van 31 t/m 65 voorspelt het model niet goed wie een indicatie beschut werk heeft. Dit komt mede door de beperkte databeschikbaarheid. Voor deze groep mensen zijn onderwijskenmerken zelden bekend. Bovendien speelt hier hetzelfde probleem als voor de leeftijdsgroepen t/m 30 jaar dat er mensen zijn met een beschut werkindicatie die geen van de kenmerken hebben die potentieel onderscheidend zijn in de kans op een indicatie beschut werk. Voor deze leeftijdsgroep is dit probleem nog veel groter dan voor de andere leeftijdsgroepen. Dit geldt voor meer dan de helft van de mensen met een beschut werkindicatie die 31 jaar of ouder zijn. Zie tabel 4. Doordat zoveel mensen met leeftijd 31 jaar of ouder geen kenmerken hebben die onderscheidend zijn is het niet goed mogelijk om op basis van de kenmerken onderscheid te maken naar mensen met een hoge of een lage kans op een indicatie beschut werk. Dit betekent dat voor de groep met een leeftijd van 31 t/m 65 op dit moment geen goed werkend model kan worden gemaakt. Dit is aanleiding om drie alternatieve invullingen uit te werken. Hier gaan we in paragraaf 3.4 verder op in.

3.2.4 *Stabiliteit van het objectieve model*

De modellen zijn allemaal geschat op de meest recente beschikbare gegevens. Dit zijn gegevens over 2019. Om de stabiliteit van het model te toetsen hebben we de analyses herhaald voor 2018. De uitkomsten verschillen minimaal, waar de modellen minimaal slechter presteren voor het jaar 2018. Dit is voornamelijk te verklaren doordat er in de data van 2018 ten opzichte van 2019 minder beschut werkindicaties zijn. Dit betekent dat er meer mensen zijn die wel in aanmerking komen voor een indicatie, maar die nog niet hebben.

3.2.5 *Vertaling van persoonsniveau naar gemeenteniveau*

Een laatste stap is om de hiervoor besproken individuele resultaten te vertalen naar gemeenteniveau. Om dit te doen gebruiken we de geschatte coëfficiënten uit paragraaf 3.2.3 om per gemeente te voorspellen hoe groot de objectieve

behoefte aan beschut werkplekken is voor inwoners in elk van de drie leeftijdsgroepen. De modelresultaten worden per leeftijdsgroep gecorrigeerd voor het overschatten van het aantal indicaties en de totale aantallen worden geschaald naar de gemeentelijke aantallen uit de ministeriële regeling. Hierdoor blijven de totale aantallen hetzelfde als de oorspronkelijke aantallen uit de ministeriële regeling, alleen met een nieuwe verdeling. Het totaal aantal te realiseren plekken die volgen uit het objectieve model en uit het historische model zijn daardoor even hoog. Dit maakt het mogelijk om de modellen te combineren.

3.3 Voor- en nadelen van het hanteren van een objectief verdeelmodel

Een belangrijk voordeel van een objectieve verdeling is dat het gebaseerd is op de inschatting van de behoefte aan beschut werk. De samenstelling van de populatie in de gemeente bepaalt het budgetaandeel van de gemeente. De aantallen in de ministeriële regeling volgen de aantallen uit de objectieve verdeling. Gemeenten met meer behoefte aan beschut werkplekken zullen dus ook meer plekken moeten realiseren.

Een nadeel van het hanteren van een objectief verdeelmodel ten opzichte van een historistische verdeling is dat het voor gemeenten minder eenvoudig is om te bepalen wat hun budgetaandeel is.

Een ander nadeel is het volgende. Met een objectieve verdeling mogen gemeenten, die minder plekken realiseren dan het aantal dat volgt uit de objectieve verdeling, het overschot vrij besteden. Dit kan een prikkel zijn voor gemeenten om weinig moeite te doen om hun inwoners bij het UWV aan te dragen voor een indicatie en om beschut werkplekken te realiseren, omdat ze zo kosten kunnen besparen. Deze besparingen betreffen niet alleen de kosten van voorzieningen en begeleidingskosten, maar ook de uitvoeringskosten. Dat zou betekenen dat de inherente financiële stimulans tot zuinigheid die besloten ligt in een objectieve verdeling, leidt tot een maatschappelijk ongewenst effect. Uit de evaluatie van de Inspectie SWZ blijkt dat die ongewenste prikkel behoorlijk sterk is.² Dit mogelijke nadeel wordt echter beperkt door de gemeentelijke leveringsplicht. Deze plicht houdt in dat een gemeente verplicht is om voor een inwoner die een indicatie beschut werk heeft gekregen, een beschut werkplek te realiseren (tot het aantal in de ministeriële regeling).

Een mogelijk voordeel van een objectieve verdeling is als volgt. Sommige gemeenten gebruiken andere instrumenten dan beschut werk om de doelgroep te ondersteunen. Als het ministerie van SZW besluit om in plaats van beschut werk ook andere instrumenten ter ondersteuning van de doelgroep te financieren, dan kan een objectieve verdeling uitkomst bieden. Ten eerste omdat het gebaseerd is op de samenstelling van de populatie en een inschatting van de behoefte aan ondersteuning. Ten tweede omdat gemeenten bij een verdeling op basis van een objectief model financiële middelen ontvangen onafhankelijk van de invulling van de ondersteuning voor deze doelgroep.

² Eindrapport evaluatie beschut werk, Inspectie SZW, 2019: 'Veel gemeenten realiseren minder beschut werkplekken dan de oorspronkelijk geraamde aantallen en houden daardoor geld over op het begeleidingsbudget' (p.23).

3.4 Twee alternatieve invullingen van het objectieve model

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat het objectieve model vanwege beperkte databeschikbaarheid niet voor alle leeftijden even goed kan verklaren hoe hoog de latente behoefte aan beschut werk is. Daarom gebruiken we in het vervolg van dit rapport naast een volledig objectief model (waarbij we voor alle drie de leeftijdsgroepen de voorspellingen uit het objectieve model gebruiken) twee alternatieve invullingen van het objectieve model:

1. Een model dat deels gebaseerd is op het objectieve model en deels op de gerealiseerde indicaties. In dit model gebruiken we voor de twee leeftijdsgroepen van 30 jaar of jonger (17 t/m 22 jaar en 23 t/m 30 jaar) de voorspellingen uit het objectieve model en vullen deze aan met het aantal gerealiseerde indicaties in 2019 voor degenen ouder dan 30 jaar. Dit doen we omdat het aantal indicaties voor de oudste leeftijdsgroep niet goed te voorspellen is zoals beschreven in paragraaf 3.2;
2. Een model dat volledig gebaseerd is op de gerealiseerde indicaties. In dit model gebruiken we voor alle leeftijdsgroepen het aantal gerealiseerde indicaties in 2019. Dit doen we omdat voor de leeftijdsgroepen 17 t/m 22 jaar en 23 t/m 30 jaar de modellen ook gebreken hebben. Beide modellen voorspellen voor een grote groep mensen dat ze een indicatie hebben terwijl ze die niet hebben. Dit kan komen doordat mensen met een indicatie geen van de kenmerken hebben die in het model zijn opgenomen (doordat ze die echt niet hebben of door beperkte datakwaliteit) en doordat mensen zonder indicatie op basis van hun kenmerken wel in aanmerking zouden komen maar die nog niet geïndiceerd zijn, zoals beschreven in paragraaf 3.2.

De gerealiseerde indicaties zijn in zekere zin ook objectief te noemen omdat UWV de indicaties stelt. Hierbij moet ten eerste de kanttekening worden gemaakt dat er wel verschillen kunnen zijn tussen UWV-vestigingen in de verschillende arbeidsmarktregio's. Een andere kanttekening is dat ook hier kan spelen dat sommige gemeenten minder moeite doen om mensen aan te dragen voor een indicatie. Mensen kunnen inmiddels wel ook zelf een indicatie aanvragen bij UWV.

In het volgende hoofdstuk bespreken we de uitkomsten voor elk van de drie alternatieve invullingen als het gaat om het objectieve model.

4 Hoe pakken de verschillende modellen uit?

In dit hoofdstuk laten we zien hoe het historische verdeelmodel en het objectieve verdeelmodel uitpakken ten opzichte van de huidige ministeriële regeling en ten opzichte van elkaar bij gelijkblijvend macrobudget.³ Hiervoor kijken we steeds naar het procentuele verschil tussen het gemeentelijke aandeel bij gebruik van het ene verdeelmodel met het gemeentelijke aandeel bij gebruik van het andere model. Bij de eerste vergelijking in de volgende paragraaf wordt dit procentuele verschil tussen het gemeentelijke aandeel bij gebruik van een historisch model en het gemeentelijke aandeel bij de huidige ministeriële regeling bijvoorbeeld als volgt berekend:

$$\text{Procentuele verschil historisch verdeelmodel ten opzichte van huidige ministeriële regeling in gemeente } x \text{ in jaar } t = \frac{(\text{aandeel gemeente } x \text{ in jaar } t \text{ in historisch verdeelmodel} - \text{aandeel gemeente } x \text{ in jaar } t \text{ in huidige ministeriële regeling})}{(\text{aandeel gemeente } x \text{ in jaar } t \text{ in huidige ministeriële regeling})} \times 100\%.$$

In alle vergelijkingen berekenen we dit voor het meest recente jaar waarvoor data beschikbaar zijn, namelijk 2019.

Bij deze berekeningen van het procentuele verschil is het belangrijk om op te merken dat dit procentuele verschil op z'n laagst -100% kan zijn, terwijl de maximale waarde wel hoger kan zijn dan +100%. Hierdoor zegt het gemiddelde procentuele verschil van alle gemeenten weinig; deze is vrijwel altijd positief omdat de maximale waarde dus onbegrensd is.

In elke vergelijking laten we eerst de verdeling van de procentuele verschillen voor alle gemeenten zien middels een histogram. Een dergelijk histogram laat zien of er veel grote of juist veel kleine verschillen zijn tussen de twee modellen en of er meer gemeenten zijn die erop vooruit of juist erop achteruitgaan.

Vervolgens laten we zien of gemeenten met bepaalde kenmerken beter of slechter af zijn onder het ene dan onder het andere model. Hiervoor laten we steeds voor zes kenmerken op gemeenteniveau zien in hoeverre er een relatie bestaat tussen de mate waarin bepaalde gemeenten erop voor- of achteruitgaan. Deze zes kenmerken zijn: landsdeel, gemeentegrootte, aandeel van de inwoners met een migratieachtergrond, aandeel van de inwoners in de bijstand, aandeel van de inwoners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, en tot slot het aandeel van de inwoners dat werkt op een Wsw-plek.

Om het geheel overzichtelijk te houden, tonen we in dit hoofdstuk steeds alleen de figuren van de kenmerken waar een duidelijk verschil naar voren komt. De overige figuren zijn voor de volledigheid te zien in bijlage B.

4.1 Vergelijking 1: historisch verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

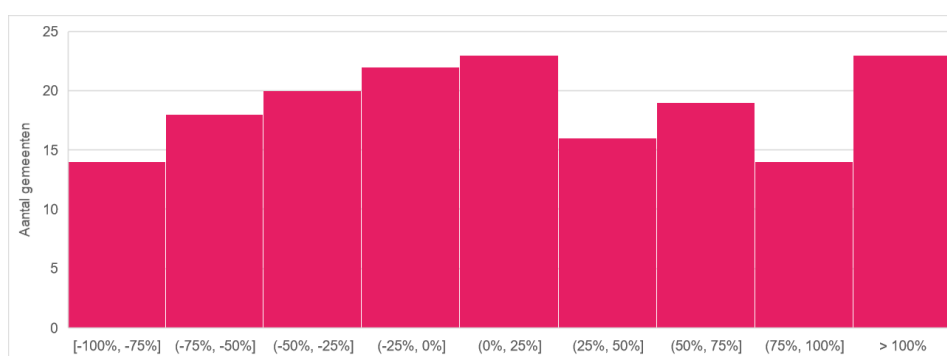
We vergelijken eerst hoe een verdeelmodel volledig op basis van historische realisaties van beschutwerkplekken uitpakt ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Figuur 2 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten er met een historisch verdeelmodel op voor- of achteruitgaan ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Negatieve verschillen houden in dat een gemeente er bij gebruik van een historisch verdeelmodel ten opzichte van de huidige

³ Het macrobudget voor 2021 op basis van de Septembercirculaire 2020 is € 64.246. Dit is gebaseerd op een gemiddeld budget per plek van € 7.932 en gemiddeld 8.100 plekken.

ministeriële regeling op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een volledig historisch verdeelmodel op vooruit gaat.

In Figuur 2 zien we dat het aantal gemeenten dat er bij gebruik van een historisch verdeelmodel op vooruit gaat niet veel verschilt met het aantal gemeenten dat erop achteruitgaat: in totaal gaan 165 gemeenten erop vooruit, terwijl 190 gemeenten erop achteruitgaan. Ook zien we dat er ongeveer evenveel gemeenten zijn met kleine verschillen als met grote verschillen.

Figuur 2. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een historisch verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling



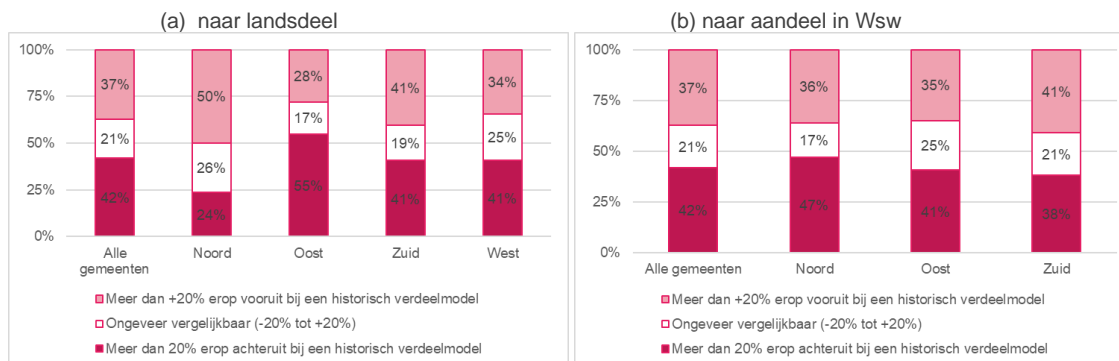
Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente er bij gebruik van een historisch verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een volledig historisch verdeelmodel op vooruit gaat.

Een uitsplitsing naar verschillende kenmerken op gemeenteniveau laat vervolgens vooral verschillen zien tussen verschillende delen van Nederland en tussen gemeenten met veel en gemeenten met weinig inwoners die op een Wsw-plek werken, zoals te zien is in figuur 3. Figuur 3a laat zien dat in het noorden van Nederland relatief veel gemeenten zijn waarvoor een historisch model financieel beter uitpakt dan de huidige ministeriële regeling, terwijl in het oosten van Nederland juist een meerderheid van de gemeenten erop achteruitgaat bij toepassing van een historisch model. In figuur 3b zien we vervolgens dat gemeenten waar relatief veel inwoners op een Wsw-plek werken er gemiddeld vaker op vooruit gaan als er sprake is van een verdeelmodel op basis van historische realisaties. Dit houdt waarschijnlijk verband met elkaar, aangezien er in het noorden van Nederland relatief veel Wsw-plekken zijn, vooral in Groningen en Drenthe.⁴

Uitsplitsingen naar andere gemeentelijke kenmerken, zoals de gemeentegrootte en het aandeel van de inwoners dat in de bijstand zit, (te zien in bijlage B) laten geen duidelijke verschillen zien.

⁴ Zie Berenschot (2020). *Thermometer Wsw*. Bijlage 2.

Figuur 3. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een historisch model op voor- en op achteruit gaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel en (b) het aandeel van de inwoners in een gemeente dat op een Wsw-plek werkt.



Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente er bij gebruik van een historisch verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan 0 geeft juist aan dat een gemeente er met een volledig historisch verdeelmodel op vooruit gaat. De percentages zijn gewogen naar gemeentegrootte.

4.2 Vergelijking 2: objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

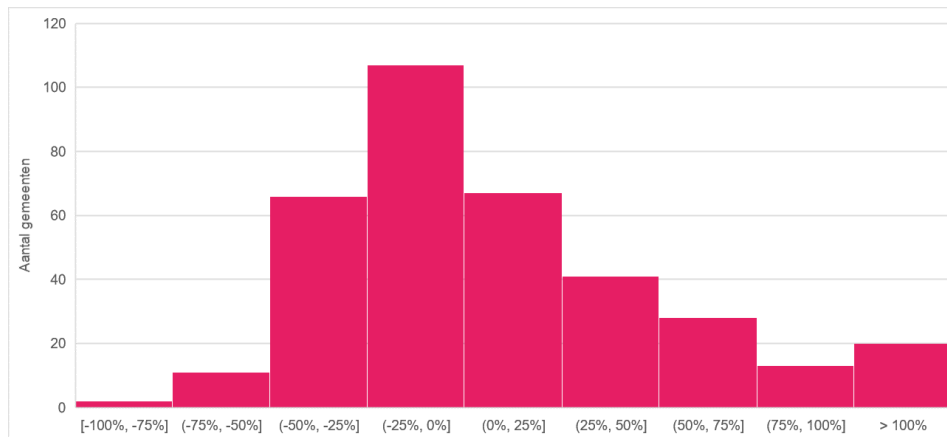
Een volgende vergelijking is hoe een objectief verdeelmodel uitpakt ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Zoals toegelicht in paragraaf 3.4 hanteren we in dit rapport drie alternatieve invullingen van het objectieve verdeelmodel: (1) een model dat volledig gebaseerd is op voorspellingen uit het objectieve model in paragraaf 4.2.1, (2) een model waarbij de indicaties voor degenen die 30 jaar of jonger zijn gebaseerd zijn op voorspellingen uit het objectieve model en de indicaties voor degenen ouder dan 30 op gerealiseerde indicaties in paragraaf 4.2.2, en (3) een model dat volledig gebaseerd is op de gerealiseerde indicaties in paragraaf 4.2.3. Deze drie alternatieven worden achtereenvolgens in de volgende paragrafen vergeleken met de huidige ministeriële regeling.

4.2.1 Vergelijking 2a: volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

Figuur 4 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten er met een volledig objectief verdeelmodel op voor- of achteruitgaan ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Wederom houden negatieve verschillen in dat een gemeente er bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een volledig objectief verdeelmodel op vooruit gaat.

In figuur 4 zien we dat ongeveer evenveel gemeenten erop voor- als achteruitgaan bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel vergeleken met de huidige ministeriële regeling: 169 gemeenten gaan erop vooruit, terwijl 186 gemeenten erop achteruitgaan. Verder zien we dat de verschillen tussen een volledig objectief model en de huidige ministeriële regeling veelal beperkt zijn.

Figuur 4. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling.



Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente er bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling er op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een volledig objectief verdeelmodel op vooruit gaat.

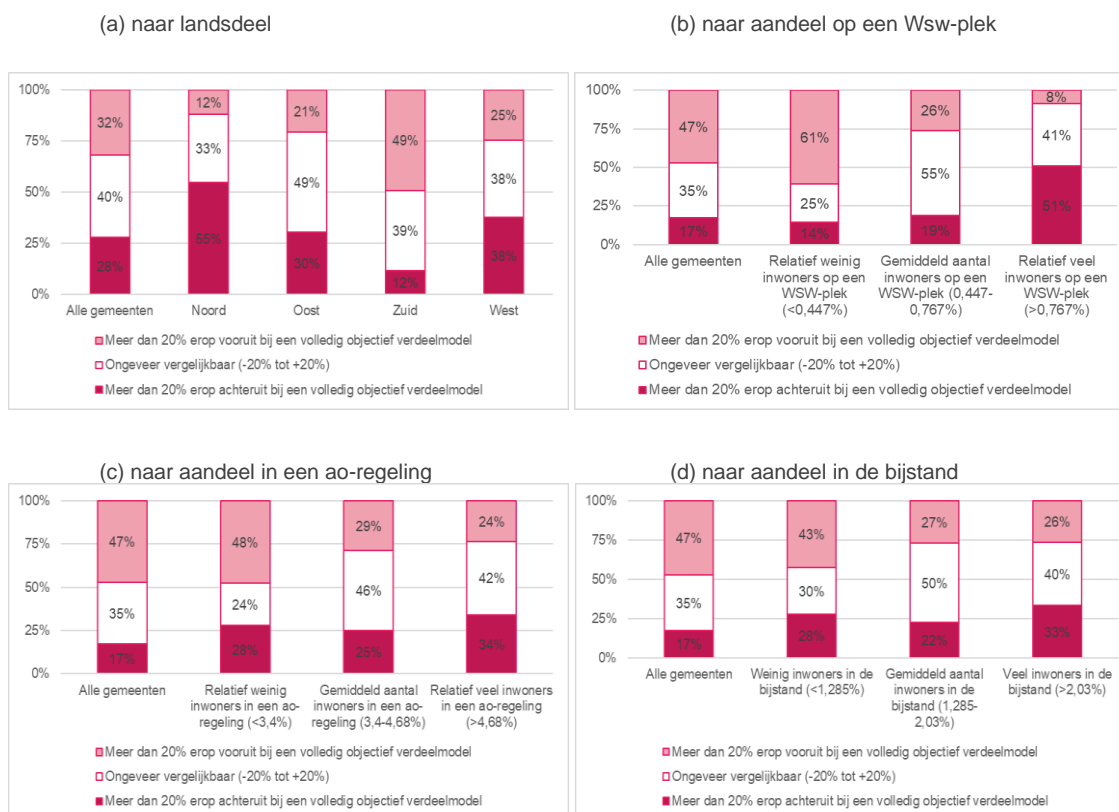
Een uitsplitsing naar verschillende kenmerken op gemeenteniveau illustreert vervolgens dat er duidelijke verschillen zijn naar landsregio, naar het aandeel van de inwoners in een gemeente dat op een Wsw-plek werkt, naar het aandeel van de inwoners dat gebruik maakt van een arbeidsongeschiktheidsregeling en naar het aandeel van de inwoners in een gemeente dat in de bijstand zit in het aantal gemeenten dat erop voor- of achteruit gaat bij gebruik van een volledig objectief model vergeleken met de huidige ministeriële regeling, zoals ook te zien is in de verschillende subfiguren van figuur 5. Uitsplitsingen naar andere gemeentelijke kenmerken, zoals de gemeentegrootte en het aandeel van de inwoners met een migratieachtergrond, (te zien in bijlage B) laten geen duidelijke verschillen zien.

Figuur 5a laat zien dat er vooral in het zuiden van Nederland een flink aantal gemeenten zijn waarvoor een volledig objectief model beter uitpakt dan de huidige ministeriële regeling, terwijl in het noorden een meerderheid er bij een volledig objectief model juist op achteruit gaat. In figuur 5d zien we een heel duidelijke relatie tussen het aandeel van de mensen in een gemeente dat op een Wsw-plek werkt en de mate waarin gemeenten erop vooruitgaan met een volledig objectief model: hoe meer mensen in een gemeente op een Wsw-plek werken, hoe vaker gemeenten erop achteruitgaan bij het gebruik van een objectief verdeelmodel.

In figuur 5c en figuur 5d zien we vervolgens dat gemeenten met meer inwoners die gebruikmaken van arbeidsongeschiktheidsregelingen of meer inwoners in de bijstand er met een objectief model vaker op achteruitgaan ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. De samenhang met deze twee kenmerken is wel minder duidelijk dat voor de kenmerken landsdeel en aantal inwoners werkzaam op een Wsw-plek.

Uitsplitsingen naar andere gemeentelijke kenmerken, zoals de gemeentegrootte en het aandeel van de inwoners met een migratieachtergrond, (te zien in bijlage B) laten geen duidelijke verschillen zien.

Figuur 5. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een volledig objectief model op voor- en op achteruit gaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel, (b) het aandeel op een Wsw-plek, (c) het aandeel in een arbeidsongeschiktheidsregeling en (d) het aandeel in de bijstand.

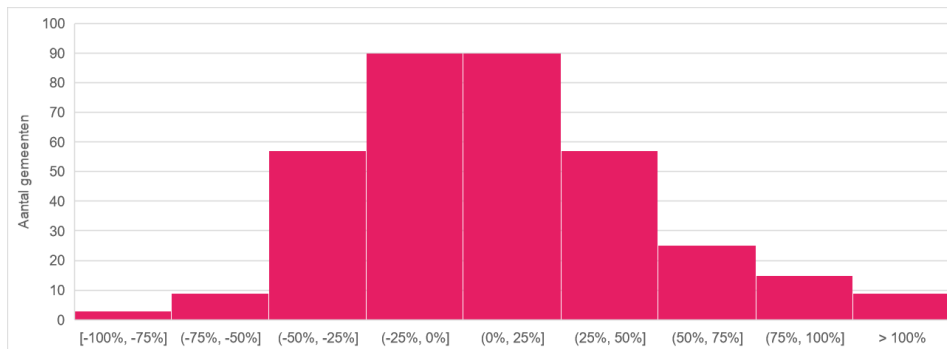


4.2.2 Vergelijking 2b: gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

Figuur 6 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten er met een gedeeltelijk objectief verdeelmodel op voor- of achteruitgaan ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Wederom houden negatieve verschillen in dat een gemeente er bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een gedeeltelijk objectief verdeelmodel op vooruit gaat.

In figuur 6 zien we dat er bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel er wat meer gemeenten op vooruit gaan dan dat erop achteruitgaan ten opzichte van de situatie van de huidige ministeriële regeling: in totaal gaan 196 gemeenten erop vooruit, terwijl 159 gemeenten erop achteruitgaan. Verder zien we dat de verschillen tussen een volledig objectief model en de huidige ministeriële regeling wederom vaak relatief beperkt in omvang zijn.

Figuur 6. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling.



Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente er bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling er op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een gedeeltelijk objectief verdeelmodel op vooruit gaat.

De uitsplitsing naar verschillende kenmerken op gemeenteniveau laat vervolgens zien dat we duidelijke verschillen zien tussen verschillende delen van Nederland, gemeentegrootte, naar het aandeel van de inwoners in een gemeente met een migratieachtergrond en naar het aandeel van de inwoners in een gemeente dat op een Wsw-plek werkt, zoals ook te zien is in de verschillende subfiguren van figuur 7. Figuur 7a laat zien dat gemeenten in het noorden van Nederland er gemiddeld vaker op vooruit gaan met een gedeeltelijk objectief model, terwijl gemeenten in het oosten en het westen er dan juist vaker op achteruit gaan. In figuur 7b zien we dat in grotere gemeenten de verschillen tussen een gedeeltelijk objectief model en de huidige ministeriële regeling vaker beperkt in omvang zijn: gemeenten met meer inwoners vallen relatief vaker in de categorie waar het verschil tussen een gedeeltelijk objectief verdeelmodel en de huidige ministeriële regeling kleiner is dan 20% (gemeenten gaan er dan dus minder dan 20% op voor- of op achteruit). Een soortgelijk patroon zien we in figuur 7c: voor gemeenten met meer inwoners met een migratieachtergrond is het verschil tussen het gedeeltelijk objectieve verdeelmodel en de huidige ministeriële regeling vaker beperkt dan voor gemeenten met weinig inwoners met een migratieachtergrond. Tot slot zien we in figuur 7d dat in gemeenten waar meer inwoners op een Wsw-plek werken er wat vaker op achteruit gaan en wat minder vaak op vooruit gaan dan gemeenten waar maar weinig mensen op een Wsw-plek werken.

Figuur 7. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een gedeeltelijk objectief model op voor- en op achteruit gaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel, (b) gemeentegrootte, (c) het aandeel met een migratieachtergrond, en (d) het aandeel op een Wsw-plek.

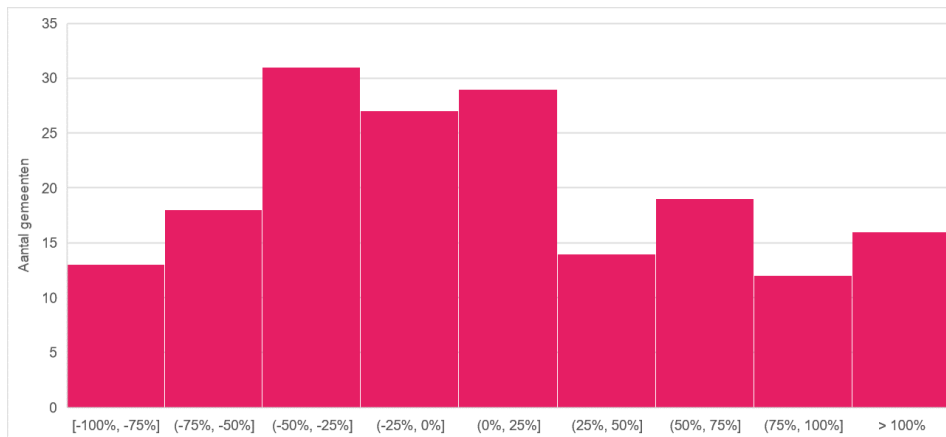


4.2.3 Vergelijking 2c: Verdeelmodel met gerealiseerde indicaties ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

Figuur 8 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten er met een verdeelmodel op basis van gerealiseerde indicaties op voor- of achteruitgaan ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Wederom houden negatieve verschillen in dat een gemeente er bij gebruik van een verdeelmodel op basis van gerealiseerde indicaties ten opzichte van de huidige ministeriële regeling op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een verdeelmodel op basis van gerealiseerde indicaties op vooruit gaat.

In figuur 8 zien we dat er wat meer gemeenten erop achteruitgaan bij gebruik van een verdeelmodel op basis van gerealiseerde indicaties ten opzichte van de situatie van de huidige ministeriële regeling dan het aantal gemeenten dat erop vooruitgaat: in totaal gaan 160 gemeenten erop vooruit, terwijl 195 gemeenten erop achteruitgaan. Ten opzichte van de voorgaande vergelijkingen met het volledige en het gedeeltelijke objectieve verdeelmodel zien we dat er bij een vergelijking tussen een verdeelmodel op basis van gerealiseerde indicaties en de huidige ministeriële regeling weer vaker grotere procentuele verschillen voorkomen.

Figuur 8. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties ten opzichte van de huidige ministeriële regeling.

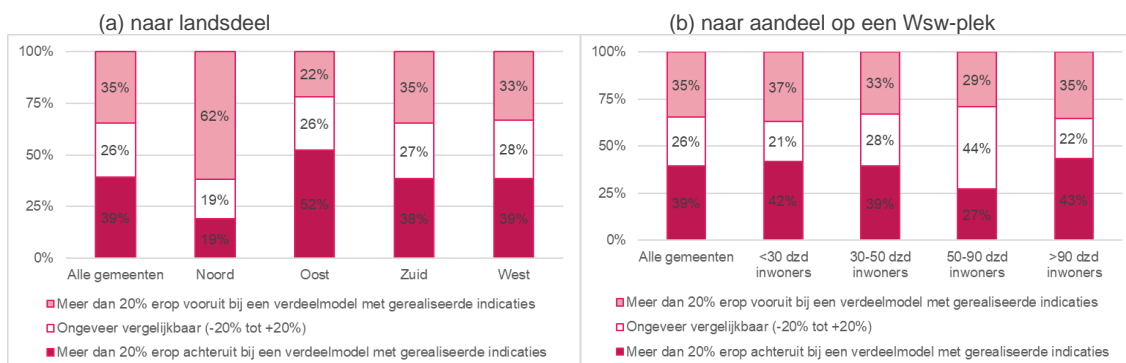


Noot: Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente er bij gebruik van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties ten opzichte van de huidige ministeriële regeling erop achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties op vooruit gaat.

Een uitsplitsing naar verschillende kenmerken op gemeenteniveau laat net als bij de vergelijking tussen een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties en de huidige ministeriële regeling vooral verschillen zien tussen verschillende delen van Nederland en tussen gemeenten met veel en gemeenten met weinig inwoners die op een Wsw-plek werken, zoals te zien is in figuur 9.

Figuur 9a laat zien dat er in het noorden van Nederland relatief veel gemeenten zijn waarvoor een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties beter uitpakt dan de huidige ministeriële regeling, terwijl in het oosten van Nederland juist een meerderheid van de gemeenten erop achteruitgaat bij toepassing van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties. In figuur 9b zien we vervolgens dat gemeenten waar relatief veel inwoners op een Wsw-plek werken er gemiddeld vaker op vooruit gaan als er sprake is van een verdeelmodel op basis van gerealiseerde indicaties. Uitsplitsingen naar andere gemeentelijke kenmerken, zoals de gemeentegrootte en het aandeel van de inwoners dat in de bijstand zit, (te zien in bijlage B) laten geen duidelijke verschillen zien.

Figuur 9. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties op voor- en op achteruit gaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel en (b) het aandeel op een Wsw-plek.



4.3 Vergelijking 3: objectief verdeelmodel ten opzichte van historisch verdeelmodel

De laatste vergelijking die we in dit hoofdstuk bespreken is hoe een objectief verdeelmodel uitpakt ten opzichte van de een historisch verdeelmodel. Wederom worden achtereenvolgens de drie alternatieve invullingen van het objectieve model in de volgende paragrafen vergeleken met het volledige historische model. In deze analyses kijken we opnieuw naar de procentuele verschillen voor gemeenten tussen twee verschillende modellen. Deze worden wederom als volgt berekend:

$$\text{Procentuele verschil objectief verdeelmodel ten opzichte van historisch verdeelmodel in gemeente } x \text{ in jaar } t = \frac{(\text{aandeel gemeente } x \text{ in jaar } t \text{ in objectief verdeelmodel} - \text{aandeel gemeente } x \text{ in jaar } t \text{ in historisch verdeelmodel})}{(\text{aandeel gemeente } x \text{ in jaar } t \text{ in historisch verdeelmodel})} \times 100\%.$$

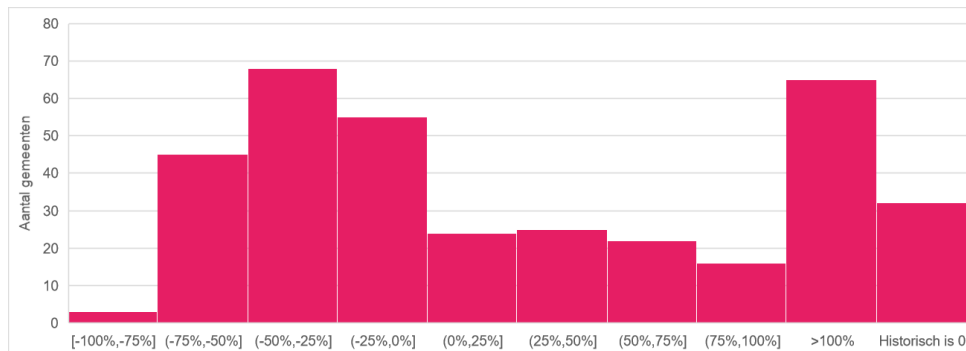
Voor gemeenten die geen beschutwerkplekken hebben gerealiseerd, kan dit procentuele verschil niet berekend worden. Deze gemeenten hebben immers een aandeel van 0,0 in het historisch verdeelmodel en het is onmogelijk om door 0 te delen. In de histogrammen van de procentuele verschillen in de volgende paragrafen, hebben we deze gemeenten daarom opgenomen als een aparte categorie ('historisch is 0'). In de daaropvolgende analyses waarin we kijken of gemeenten met bepaalde kenmerken structureel beter of slechter af zijn onder het ene dan onder het andere model, nemen we deze gemeenten mee met andere gemeenten die meer dan 20% beter af zijn met een objectief verdeelmodel dan met een historisch verdeelmodel. Immers, hoewel het procentuele verschil niet berekend kan worden, ontvangen gemeenten die nog geen beschutwerkplekken gerealiseerd hebben meer middelen bij een objectief verdeelmodel dan bij een historisch verdeelmodel.

4.3.1 Vergelijking 3a: volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van historisch verdeelmodel

Figuur 10 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten beter af zijn met een volledig objectief verdeelmodel vergeleken met een historisch verdeelmodel. Negatieve verschillen houden in dat gemeenten slechter af zijn bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel dan bij een historisch verdeelmodel. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente beter af is met een volledig objectief verdeelmodel dan met een historisch verdeelmodel.

In figuur 10 zien we dat het aantal gemeenten dat beter af is bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel ongeveer vergelijkbaar is met het aantal gemeenten dat juist beter af is bij gebruik van een historisch verdeelmodel: 184 gemeenten zijn beter af onder een volledig objectief verdeelmodel dan bij een historisch verdeelmodel, terwijl 171 gemeenten juist beter af zijn bij een historisch verdeelmodel dan bij een volledig objectief verdeelmodel. Verder zien we dat voor de gemeenten die slechter af zijn bij een volledig objectief model dan bij een historisch verdeelmodel, de verschillen over het algemeen kleiner in omvang zijn dan bij de gemeenten die juist beter af zijn onder een volledig objectief model dan onder een historisch verdeelmodel. Gemeenten die beter af zijn onder een volledig objectief verdeelmodel gaan er namelijk vaak meer dan 100% op vooruit, terwijl de gemeenten die slechter af zijn onder een volledig objectief verdeelmodel vaker te maken hebben met een kleinere afname.

Figuur 10. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van een historisch verdeelmodel.

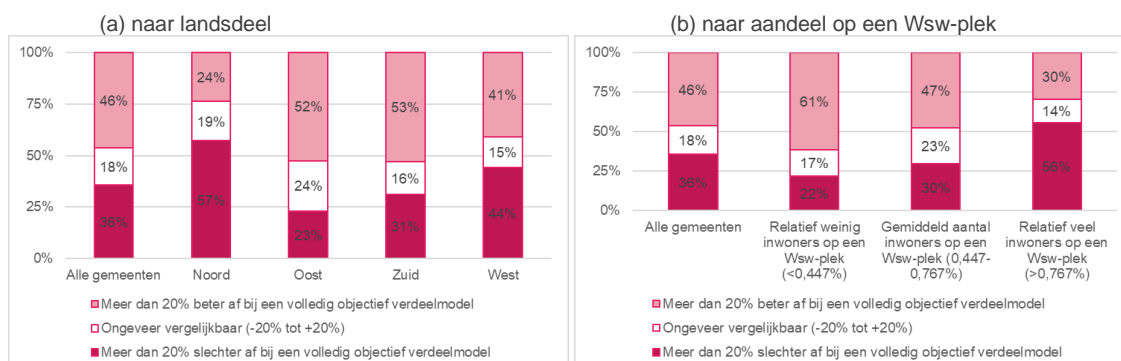


Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente slechter af zijn bij gebruik van een volledig objectief verdeelmodel dan bij een historisch verdeelmodel. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente beter af is met een volledig objectief verdeelmodel dan met een historisch verdeelmodel.

Een uitsplitsing naar verschillende kenmerken op gemeenteniveau illustreert dat er duidelijke verschillen zijn naar landsregio en naar het aandeel van de inwoners in een gemeente dat gebruikmaakt van een arbeidsongeschiktheidsregeling, zoals ook te zien is in de verschillende subfiguren van figuur 11. Figuur 11a laat zien dat in het oosten en zuiden van Nederland de meerderheid van de gemeenten substantieel beter af zou zijn onder een volledig objectief model dan onder een historisch verdeelmodel, terwijl in het noorden de meeste gemeenten juist slechter af zijn onder een volledig objectief verdeelmodel dan onder een historisch verdeelmodel. In figuur 11b zien we vervolgens dat hoe groter het aantal inwoners dat op een Wsw-plek werkzaam is, hoe groter het aantal gemeenten dat slechter af is bij een volledig objectief verdeelmodel vergeleken met een historisch verdeelmodel.

Uitsplitsingen naar andere gemeentelijke kenmerken, zoals de gemeentegrootte en het aandeel van de inwoners met een migratieachtergrond, (te zien in bijlage B) laten geen duidelijke verschillen zien.

Figuur 11. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een volledig objectief model op voor- en op achteruit gaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel en (b) het aandeel op een Wsw-plek.



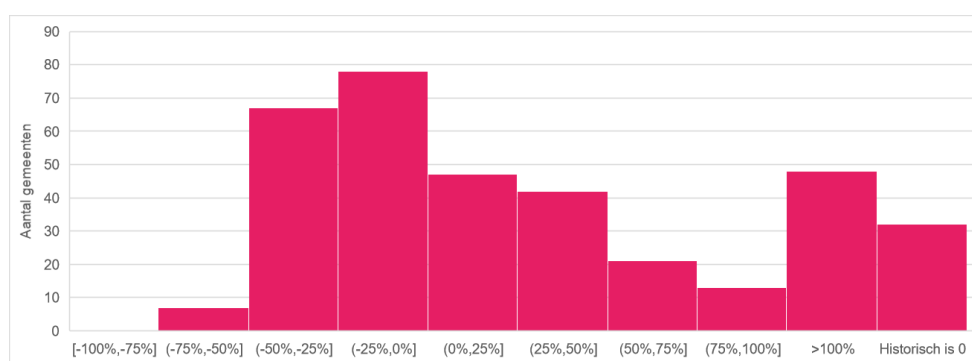
4.3.2 Vergelijking 3b: gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van 100% historisch verdeelmodel

Figuur 12 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten beter af zijn met een gedeeltelijk objectief verdeelmodel vergeleken met een historisch verdeelmodel. Negatieve verschillen houden in dat gemeenten slechter af zijn bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel dan bij een historisch verdeelmodel. Een procentueel verschil groter dan nul

geeft juist aan dat een gemeente beter af is met een gedeeltelijk objectief verdeelmodel dan met een historisch verdeelmodel.

In figuur 12 zien we dat meer gemeenten beter af zijn bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel dan bij het gebruik van een historisch verdeelmodel: 203 gemeenten zijn beter af onder een gedeeltelijk objectief verdeelmodel dan bij een historisch verdeelmodel, terwijl 152 gemeenten juist beter af zijn bij een historisch verdeelmodel dan bij een gedeeltelijk objectief verdeelmodel.

Figuur 12. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van een historisch verdeelmodel.

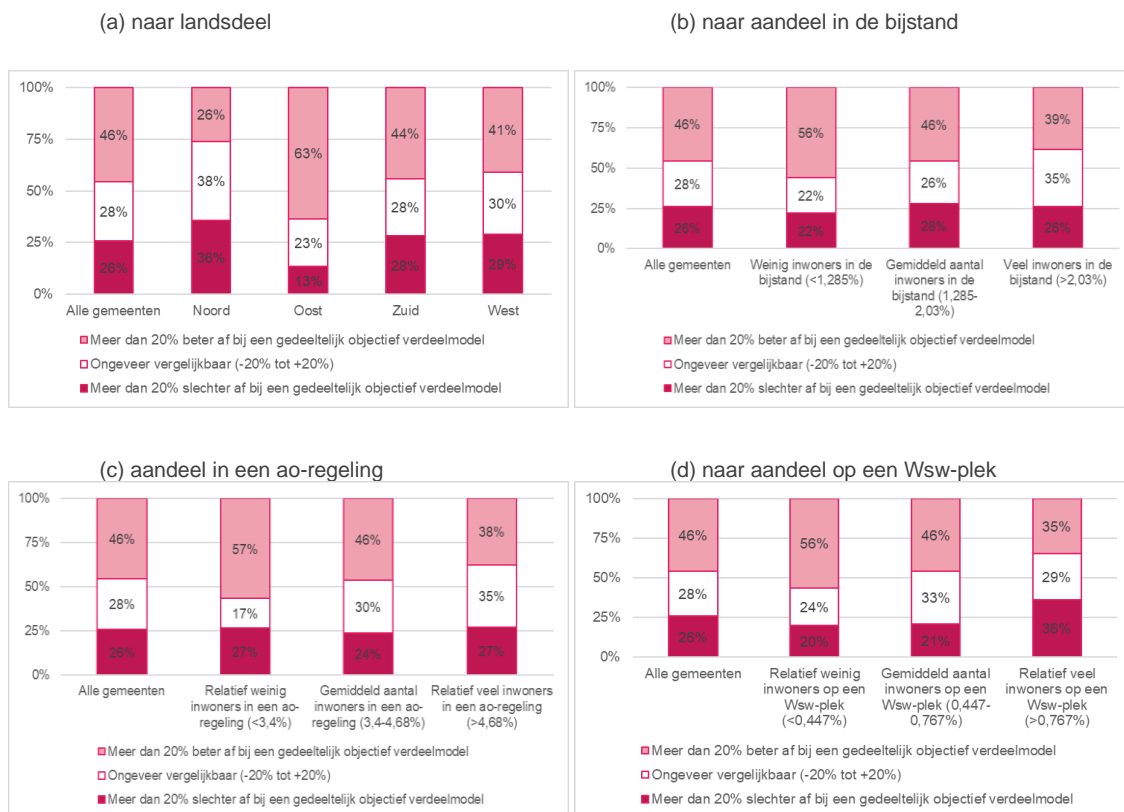


Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente slechter af zijn bij gebruik van een gedeeltelijk objectief verdeelmodel dan bij een historisch verdeelmodel. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente beter af is met een gedeeltelijk objectief verdeelmodel dan met een historisch verdeelmodel.

Een uitsplitsing naar verschillende kenmerken op gemeenteniveau illustreert dat er duidelijke verschillen zijn naar landsregio, naar het aandeel van de inwoners in de bijstand, naar het aandeel van de inwoners in een gemeente dat gebruikmaakt van een arbeidsongeschiktheidsregeling en naar het aandeel van de inwoners dat werkt op een Wsw-plek, zoals ook te zien is in de verschillende subfiguren van figuur 13. Figuur 13a laat zien dat vooral in het oosten van Nederland de meerderheid van de gemeenten substantieel beter af zou zijn onder een gedeeltelijk objectief model dan onder een historisch verdeelmodel, terwijl in het noorden een relatief groot deel van de gemeenten juist slechter af is onder een gedeeltelijk objectief verdeelmodel dan onder een historisch verdeelmodel. In figuur 13b, c en d zien we vervolgens dat hoe groter het aandeel van de inwoners in een gemeente dat in de bijstand zit, dat gebruikmaakt van arbeidsongeschiktheidsregelingen of dat op een Wsw-plek werkt, hoe kleiner het aantal gemeenten dat meer dan 20% beter af is bij een gedeeltelijk objectief verdeelmodel vergeleken met een historisch verdeelmodel.

Uitsplitsingen naar andere gemeentelijke kenmerken, zoals de gemeentegrootte en het aandeel van de inwoners met een migratieachtergrond, (te zien in bijlage B) laten wederom geen duidelijke verschillen zien.

Figuur 13. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een gedeeltelijk objectief model op voor- en op achteruit gaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel, (b) het aandeel in de bijstand, (c) het aandeel in een arbeidsongeschiktheidsregeling en (d) het aandeel dat werkt op een Wsw-plek.

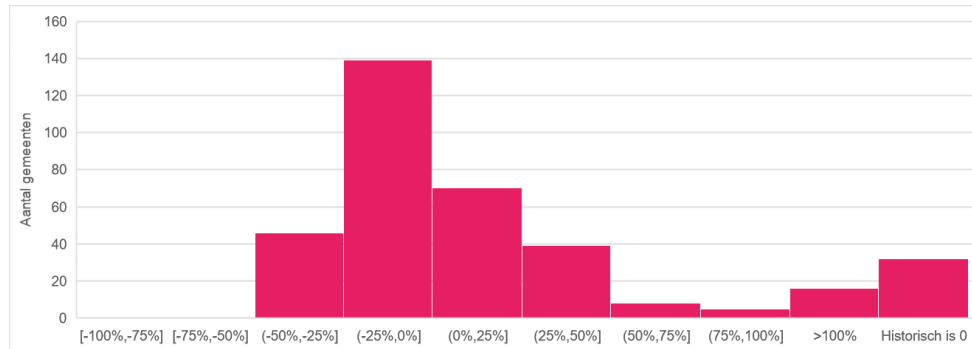


4.3.3 Vergelijking 3c: verdeelmodel met gerealiseerde indicaties ten opzichte van 100% historisch verdeelmodel

Figuur 14 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten beter af zijn met een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties vergeleken met een historisch verdeelmodel. Negatieve verschillen houden in dat gemeenten slechter af zijn bij gebruik van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties dan bij een historisch verdeelmodel. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente beter af is met een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties dan met een historisch verdeelmodel.

In figuur 14 zien we dat er ongeveer evenveel gemeenten beter af zijn bij gebruik van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties als dat er slechter af zijn dan bij het gebruik van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties: 170 gemeenten zijn beter af onder een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties dan bij een historisch verdeelmodel, terwijl 185 gemeenten juist beter af zijn bij een historisch verdeelmodel dan bij een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties. Daarnaast komt uit figuur 14 naar voren dat de verschillen tussen een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties en een historisch verdeelmodel veelal beperkt zijn.

Figuur 14. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties ten opzichte van een historisch verdeelmodel.



Noot: Eigen berekeningen op basis van CBS-microdata. Negatieve procentuele verschillen houden in dat een gemeente slechter af is bij gebruik van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties dan bij een historisch verdeelmodel. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente beter af is met een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties dan met een historisch verdeelmodel.

Een uitsplitsing naar verschillende kenmerken op gemeenteniveau illustreert dat we voor alle onderzochte kenmerken een duidelijke relatie zien met het aandeel van de gemeenten dat beter of juist slechter af is bij een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties ten opzichte van het historische verdeelmodel, zoals ook te zien is in de verschillende subfiguren van figuur 15. Figuur 15a laat zien dat het aandeel van de gemeenten dat er bij een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties flink op vooruit gaat het hoogst is in het noorden van Nederland. In figuur 15b zien we vervolgens dat in grotere gemeenten de verschillen tussen een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties en een historisch verdeelmodel in een ruime meerderheid van de gevallen beperkt zijn. Eenzelfde patroon zien we in figuur 15c, d en e: hoe groter het aandeel van de inwoners dat een migratieachtergrond heeft, het aandeel van de inwoners in een gemeente dat in de bijstand zit, of het aandeel dat gebruikmaakt van arbeidsongeschiktheidsregelingen, hoe vaker de uitkomsten van een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties en een historisch verdeelmodel ongeveer vergelijkbaar zijn. Tot slot zien we in figuur 15f dat gemeenten waar relatief weinig inwoners op een Wsw-plek werken relatief het vaakst slechter af zijn bij een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties vergeleken met een historisch verdeelmodel.

Figuur 15. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een verdeelmodel met gerealiseerde indicaties op voor- en achteruitgaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel, (b) gemeentegrootte, (c) het aandeel met een migratieachtergrond, (d) het aandeel in de bijstand, (e) het aandeel in een arbeidsongeschiktheidsregeling en (f) het aandeel dat werkt op een Wsw-plek.



4.4 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk komt vooral duidelijk naar voren dat gemeenten met veel inwoners die op een Wsw-plek werken er relatief vaak op vooruit gaan bij een verdeling op basis van gerealiseerde beschut werkplekken en ook, maar in mindere mate, bij een verdeling op basis van gerealiseerde indicatie ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Bij een volledig objectieve verdeling gaan deze gemeenten er juist relatief vaak op achteruit.

5 Het hybride verdeelmodel

Het ideale type verdeelmodel is afhankelijk van de beleidscontext en zowel historische verdeelmodellen als objectieve verdeelmodellen hebben voor- en nadelen (deze zijn uitgebreid beschreven in paragraaf 2.3 en paragraaf 3.3). Door als uiteindelijk verdeelmodel een hybride variant, ofwel een tussenvariant, te gebruiken, zullen de uitkomsten een middenweg vormen.

Er zijn verschillende manieren waarop een hybride verdeelmodel kan worden ingevuld. Twee mogelijke opties die we gedurende het onderzoek hebben geïdentificeerd zijn als volgt:

1. Een eerste optie is om de historische verdeling en de objectieve verdeling te mengen in een bepaalde verhouding, bijvoorbeeld fiftyfifty. De uiteindelijke ministeriële regeling wordt in dit voorbeeld dan voor de helft bepaald door het aantal beschut werkplekken dat gemeenten hebben gerealiseerd en voor de helft door de geschatte behoefte op gemeenteniveau op basis van het objectieve model;
2. Een tweede optie is om een tweetrapsverdeling te hanteren. Hierbij ontvangen gemeenten in de eerste stap middelen voor de plekken die zij gerealiseerd hebben. De overgebleven middelen worden vervolgens verdeeld door uit te gaan van de objectief vastgestelde (te verwachten) aantallen, die geschaald worden naar het gemiddelde aantal waarop het macrobudget is gebaseerd. Vervolgens worden de reeds gerealiseerde aantallen hierop in mindering gebracht. Deze gerealiseerde aantallen tellen immers al mee in de eerste stap. Dit voorkomt dubbele financiering van de gerealiseerde aantallen.

5.1 Beschrijving gekozen variant

Het ministerie van SZW heeft ons verzocht om in dit rapport de tweetrapsverdeling (de tweede variant zoals in de vorige paragraaf beschreven) door te rekenen omdat deze variant relatief eenvoudig is en de voordelen heeft van een historische en een objectieve verdeling zoals we in dit hoofdstuk laten zien. Deze variant houdt het volgende in:

Stap 1: Gemeenten ontvangen voor elke plek die ze gerealiseerd hebben het gemiddelde beschikbare bedrag per plek.

Stap 2: De overgebleven middelen worden verdeeld door uit te gaan van de objectief vastgestelde aantallen en hier de reeds gerealiseerde aantallen op in mindering te brengen. De gerealiseerde aantallen tellen immers al mee in stap 1. Dit voorkomt dubbele financiering van de gerealiseerde aantallen.

In deze paragraaf lichten we de details van deze variant in meer detail toe door het presenteren van enkele rekenvoorbeelden.

5.1.1 Rekenvoorbeeld 1: Elke gemeente heeft maximaal het beoogde aantal in de ministeriële regeling gerealiseerd

Het macrobudget is gebaseerd op het gemiddelde aantal plekken in een jaar. Voor 2021 zijn dit gemiddeld 8.100 plekken. Alle gemeenten samen hebben minder plekken gerealiseerd dan waar het macrobudget op geijkt is, namelijk gemiddeld 4.100. Van het beschikbare macrobudget 2021 wordt 50,6% ($4.100/8.100$) historisch verdeeld, de rest objectief.

Gemeente A en gemeente B hebben op basis van het objectieve verdeelmodel in 2021 beide gemiddeld 18,8 voorspelde indicaties en aan het einde van het jaar 20 voorspelde indicaties. Gemeente A heeft gemiddeld 9,4 plekken

gerealiseerd in 2021 en 10 plekken ultimo 2021. Gemeente B heeft gemiddeld 18,8 plekken gerealiseerd in 2021 en 20 plekken ultimo 2021.

In stap 1 ontvangen alle gemeenten voor elke plek die ze gerealiseerd hebben het vaste bedrag per plek. Dus 4.100 plekken worden historisch gefinancierd. Gemeente A ontvangt financiering voor 9,4 plekken oftewel $9,4/4.100$ van het budget dat historisch wordt verdeeld. Gemeente B ontvangt $18,8/4.100$. Het macrobudget beschut werk voor 2021 is afgestemd op gemiddeld 8.100 werkplekken in 2021. De overgebleven middelen zijn er voor $4.000 (8.100-4.100)$ beschut werkplekken.

In stap 2 worden de overgebleven middelen verdeeld (dus voor de 4.000 plekken) door uit te gaan van de objectief vastgestelde aantallen en hier de reeds gerealiseerde aantallen op in mindering te brengen. Gemeente A ontvangt dus nog financiering voor 9,4 plekken en gemeente B voor 0 plekken. Het budgetaandeel van gemeente A is dan $0,0023 (50,6\% \text{ van } 9,4/4.100 + 49,4\% \text{ van } 9,4/4.000)$. Het budgetaandeel van gemeente B is ook $0,0023 (50,6\% \text{ van } 18,8/4.100 + 49,4\% \text{ van } 0/4.000)$. Beide gemeenten krijgen financiering voor $0,0023 \times 8.100 = 18,8$ plekken.

De ministeriële regeling volgt de budgetverdeling en hierin gaat het om het aantal plekken ultimo van het jaar. Dat betekent dat gemeente A en gemeente B in dit voorbeeld beide maximaal 20 plekken ($0,0023 \times 8.600$) moeten realiseren.

Als er geen gemeenten zijn die in jaar t-2 al meer plekken hebben gerealiseerd dan het aantal plekken waarvoor ze in jaar t budget ontvangen, dan volgt een verdeling van deze hybride variant volledig het objectieve verdeelmodel en dan komt het aantal plekken dat gemeenten moeten realiseren overeen met het aantal voorspelde indicaties ultimo 2021.

5.1.2 Rekenvoorbeeld 2: Er zijn gemeenten die in jaar t-2 meer plekken hebben gerealiseerd dan het beoogde aantal in de ministeriële regeling in jaar t, maar in totaal is het beoogde aantal nog niet bereikt

Stel de situatie is helemaal hetzelfde als in rekenvoorbeeld 1. Enige verschil is dat gemeente B nu meer plekken heeft gerealiseerd dan het aantal voorspelde indicaties, namelijk 23,5 plekken gemiddeld en 25 plekken ultimo 2021. Deze gemeente krijgt nu een budgetaandeel van $0,0029 (50,6\% \text{ van } 23,5/4.100)$. Dit komt neer op een financiering voor 23,5 plekken ($0,0029 \times 8.100$). Andere gemeenten krijgen in deze situatie per saldo minder dan in rekenvoorbeeld 1 onder verder gelijke omstandigheden, omdat gemeente B een hoger budgetaandeel krijgt en er dus minder overblijft.

De ministeriële regeling volgt de budgetverdeling en hierin gaat het om het aantal plekken ultimo van het jaar. Dat betekent dat gemeente B in dit maximaal 25 plekken ($0,0029 \times 8.600$) moet realiseren.

In deze situatie wordt een deel van de plekken volgens een historisch verdeelmodel gefinancierd en een deel volgens het objectieve verdeelmodel.

5.1.3 Rekenvoorbeeld 3: Er zijn in totaal in Nederland meer plekken gerealiseerd dan het beoogde aantal in de ministeriële regeling

Stel de situatie is helemaal hetzelfde als in rekenvoorbeeld 2. Het enige verschil is dat de gemeenten nu in jaar t-2 al samen gemiddeld 10.000 plekken hebben gerealiseerd. Dit is meer dan het aantal plekken waarop het macrobudget voor jaar t geijkt is, namelijk 8.100. Dit betekent dat 100% historisch verdeeld wordt. Gemeente A krijgt dus financiering voor 9,4 plekken en gemeente B voor 23,5 plekken. De financiering per plek is nu lager dan in rekenvoorbeeld 2.

Als er in totaal in Nederland dus meer plekken gerealiseerd zijn dan het beoogde aantal in de ministeriële regeling, dan volgt de verdeling van deze hybride variant volledig het historische verdeelmodel.

5.1.4 Kenmerken twee-staps-variant

De rekenvoorbeelden laten zien dat de twee-staps-variant de volgende kenmerken heeft:

- Zolang het aantal gerealiseerde plekken lager ligt dan de gemiddelde aantallen waarop het macrobudget gebaseerd is, wordt het hele budget objectief verdeeld. Dit geldt niet wanneer een gemeente meer realiseert dan haar objectieve aantal. In dat geval worden de gerealiseerde plekken van deze gemeente volledig gefinancierd;
- Zodra het hele macrobudget (of zelfs meer) is gerealiseerd wordt het hele budget historisch verdeeld.

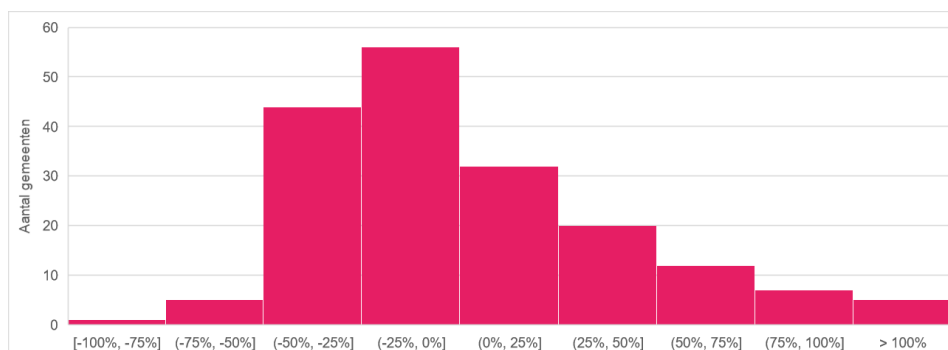
Een belangrijk nadeel is dat wanneer landelijk het hele macrobudget gerealiseerd is, maar sommige gemeenten nog geen plekken hebben gerealiseerd, het aantal plekken dat zij moeten realiseren en hun budget ook op nul komen te staan (omdat er dus 100% historisch wordt bekostigd als het hele macrobudget gerealiseerd is).

5.2 Hoe pakt de hybride variant uit vergeleken met de huidige regeling?

Figuur 16 toont de verdeling van de mate waarin gemeenten er met een hybride verdeelmodel op voor- of achteruitgaan ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Net als in eerdere vergelijkingen houden negatieve verschillen in dat een gemeente er bij gebruik van een hybride verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling op achteruit gaat. Een procentueel verschil groter dan nul geeft juist aan dat een gemeente er met een hybride verdeelmodel op vooruit gaat.

In figuur 12 zien we dat het aantal gemeenten dat beter af is bij gebruik van een hybride verdeelmodel dan bij de huidige ministeriële regeling ongeveer vergelijkbaar is met het aantal gemeenten dat slechter af is bij gebruik van een hybride verdeelmodel: in totaal gaan 168 gemeenten erop vooruit, terwijl 187 gemeenten erop achteruitgaan. Verder zien we dat de verschillen tussen een hybride verdeelmodel en de huidige ministeriële regeling vaak relatief beperkt in omvang zijn.

Figuur 16. Histogram van het procentuele verschil bij gebruik van een hybride verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling.



Figuur 17 toont voor zes gemeentekennmerken in hoeverre gemeenten met deze kenmerken er vaker op voor- of juist op achteruit gaan bij gebruik van een hybride verdeelmodel, vergeleken met de huidige ministeriële regeling. Figuur 17a laat zien dat gemeenten in het zuiden van Nederland er substantieel vaker op vooruit gaan met een hybride verdeelmodel, terwijl gemeenten in de andere delen van het land er juist vaker op achteruit gaan. In figuur 17b zien we

dat er geen duidelijke relatie lijkt te zijn tussen het aantal inwoners in een gemeente en de mate waarin deze gemeenten er met een hybride verdeelmodel op voor- of op achteruit gaan. In **figuur 17c** zien we dat in gemeenten met meer inwoners met een migratieachtergrond het verschil tussen het hybride verdeelmodel en de huidige ministeriële regeling vaker beperkt is dan in gemeenten met weinig inwoners met een migratieachtergrond. Eenzelfde patroon zien we ook in **figuur 17d** en **e**: in gemeenten met meer inwoners in de bijstand en gemeenten met meer inwoners die gebruikmaken van arbeidsongeschiktheidsregelingen, is het verschil tussen de huidige ministeriële regeling en het hybride verdeelmodel vaker beperkt in omvang. Tot slot zien we in **figuur 17f** dat gemeenten waar meer inwoners op een Wsw-plek werken er wat vaker op achteruit gaan en er minder vaak op vooruit gaan dan gemeenten waar maar weinig mensen op een Wsw-plek werken.

Figuur 17. Verdeling van het aantal gemeenten dat er bij een hybride verdeelmodel op voor- en op achteruit gaat, uitgesplitst naar (a) landsdeel, (b) gemeentegrootte, (c) het aandeel met een migratieachtergrond, (d) het aandeel in de bijstand, (e) het aandeel in een arbeidsongeschiktheidsregeling en (f) het aandeel op een Wsw-plek.



6 Toetsen varianten

We toetsen de volgende modellen op de criteria uit het beoordelingskader (zie paragraaf 1.3):

0. Huidige ministeriële regeling;
1. Historisch verdeelmodel (zie hoofdstuk 2);
2. Volledig objectief verdeelmodel (zie paragraaf 3.2);
3. Gedeeltelijk objectief verdeelmodel (zie paragraaf 3.4);
4. Verdeelmodel op basis van gerealiseerde indicaties (zie paragraaf 3.4);
5. Hybride variant (zie hoofdstuk 5).

In tabel 5 laten we zien hoe wij als onderzoekers de verschillende modellen scoren op de beoordelingscriteria.

Tabel 5. Scores van de verschillende varianten

| Variant | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|--------------------|------------------------|---------------------------------------|-----------------|
| Criterium | Huidige ministeriële verdeling | Historisch op basis van plekken | Volledig objectief | Gedeeltelijk objectief | Op basis van gerealiseerde indicaties | Hybride variant |
| Goede indicatie van behoefte | - | - | +/- | +/- | +/- | +/- |
| Stimulerend | - | + | +/- | +/- | +/- | + |
| Actuele gegevens | - | +/- | +/- | +/- | + (?) | +/- |
| Betrouwbare gegevens | + | + | + | + | + | + |
| Uitlegbaarheid | + | ++ | + | + | ++ | +/- |
| Consistentie | +/- | + | + | + | + | + |
| Lineaire rekenformule | + | + | + | + | + | +/- |
| Voorspelbaarheid van de middelen | + | ++ | +/- | +/- | ++ | + |
| Dynamiek | - | + | + | + | + | ++ |
| Proportioneel | +/- | + | +/- | +/- | +/- | +/- |

Goede indicatie van behoefte. *De nieuwe verdeling dient een goede indicatie te geven van de behoefte, manifest en latent, aan beschut werk.* Variant 1 geeft alleen een goede indicatie van de gemanifesteerde behoefte. De latente behoefte blijft buiten beeld. Variant 2 zou in theorie de beste indicatie geven van de behoefte. Echter omdat de modellen niet heel goed voorspellend zijn krijgt deze variant toch een score +/- . Variant 4 scoort ook +/- omdat de gerealiseerde indicaties op zich ook de behoefte meten, maar voor gemeenten die weinig mensen hebben aangedragen bij UWV zal de indicatie van de behoefte een onderschatting zijn van de werkelijke behoefte. Wanneer een gemeente mensen op een andere manier helpt dan zal deze gemeente deze mensen naar onze verwachting ook niet aandragen voor een indicatie bij UWV. Variant 3 is een variant tussen 2 en 4 in en scoort daarom ook +/- . In de hybride variant zijn de objectieve aantallen op korte en middellange termijn leidend met uitzondering van de gemeenten die al meer plekken hebben gerealiseerd dan de objectieve aantallen; in dat geval heeft de behoefte zich al gemanifesteerd. Deze variant scoort daarom ook +/- .

Stimulerend. *De systematiek stimuleert gemeenten om beschutwerkplekken te realiseren in overeenstemming met de objectieve behoefte, manifest en latent.* Variant 1 is het meest stimulerend omdat gemeenten financiering krijgen voor de plekken die ze gerealiseerd hebben. Meer plekken betekent dus een groter budgetaandeel. Variant 2 t/m 4 scoren +/- omdat in deze varianten er ook een stimulerende werking is omdat de aantallen voor de budgetverdeling ook de aantallen zijn in de ministeriële regeling. De gemeenten hebben dus een resultaatverplichting. Echter deze aantallen kunnen voor een gemeente lager komen te liggen dan de realisaties. Dat geeft een remmende werking. De hybride variant scoort (op korte en middellange termijn) net zo goed als het historische model omdat voor gemeenten met veel

gerealiseerde beschut werkplekken de historische verdeling van toepassing is en voor gemeenten met weinig realisaties is de latente behoefte leidend in het bepalen van het budgetaandeel.

Actuele gegevens. *De gegevens in het huidige verdeelmodel zijn uit de periode 2012 - 2014. Bij voorkeur zijn de gegevens in het nieuwe verdeelmodel actueel en zijn ze jaarlijks te actualiseren.* Alle varianten zijn gebaseerd op gegevens van jaar t-2. De varianten krijgen daarom allemaal dezelfde score. Bij variant 4 staat hier nog wel een extra plusje, omdat bij deze variant alleen UWV-gegevens nodig zijn. Mogelijk kunnen deze gegevens eerder beschikbaar worden gesteld. Dit kan buiten de CBS-omgeving om. Dat zou verder uitgezocht moeten worden, daarom staat er een vraagteken bij.

Betrouwbare gegevens. *Bij voorkeur is de nieuwe verdeling gebaseerd op gegevens van publieke uitvoeringsorganisaties zoals UWV, CBS en DUO.* Dit geldt voor alle varianten. Daarom scoren alle varianten hetzelfde.

Uitlegbaarheid. *De manier waarop het nieuwe verdeelmodel tot stand is gekomen moet inzichtelijk zijn.* Dit geldt voor alle varianten. Echter variant 1 en 4 zijn waarschijnlijk voor gemeenten het meest transparant omdat deze relatief eenvoudig zijn. Die krijgt daarom een extra plusje. De hybride variant is relatief ingewikkeld en krijgt daarom de score +/-.

Consistentie. *De financiële prikkelwerking van het nieuwe verdeelmodel moet consistent zijn met de financiële prikkels in de verdeling van de middelen voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies (uitgaande van de voorgenomen historische bekostiging van loonkostensubsidies).* Wanneer iemand een reguliere baan krijgt met loonkostensubsidie en daardoor uit de bijstand gaat is dit voordelig voor de gemeente, omdat de gemeente bespaart op bijstandsuitgaven terwijl de loonkostensubsidie netto niets kost voor de gemeenten (met uitzondering van uitvoeringskosten) in verband met de voorgenomen historische bekostiging. Als iemand op een beschut werkplek gaat werken en daardoor uit de bijstand gaat, dan bespaart de gemeente op bijstandsuitgaven maar komen de kosten van de beschut werkplek hiervoor in de plaats. Bij een historische bekostiging van de beschut werkplekken geldt, net als bij loonkostensubsidie, dat de gemeente dit netto niets kost (wederom met uitzondering van de uitvoeringskosten). Variant 1 is daarom consistent. Dit geldt ook voor de hybride varianten op de korte en middellange termijn. Deze krijgen daarom allemaal een plusje. Variant 2,3 en 4 zijn niet per se consistent, omdat hierbij het aantal gefinancierde plekken kan afwijken van het aantal gerealiseerde werkplekken. Wanneer de gerealiseerde plekken geen rol spelen is het voor de gemeente voordeliger om mensen toe te leiden naar een reguliere baan met loonkostensubsidie. Dit is echter lang niet altijd mogelijk. Dat is de essentie van beschut werk: dit is er voor mensen die ook met loonkostensubsidie niet kunnen werken in een reguliere baan. Bovendien zijn de aantallen in de ministeriële regeling gelijk aan het aantal plekken waar het budgetaandeel op gebaseerd is. Ook variant 2, 3 en 4 zijn daardoor consistent.

Lineaire rekenformule. *Het nieuwe verdeelmodel is een lineaire rekenformule waarbij de modelnorm per inwoner onafhankelijk is van het aantal inwoners.* Dit geldt voor alle varianten. De varianten scoren daarom hetzelfde op dit punt. Uitzondering hierop is de hybride variant. De hybride variant bestaat uit twee stappen. De onderliggende modellen die worden gebruikt in deze stappen zijn wel lineair. De hybride variant zelf is geen eenvoudige lineaire rekenformule. Het is namelijk een conditionele formule: als het gerealiseerde aantal plekken in een gemeente lager is dan het objectief voorspelde aantal dan is het objectieve aantal leidend voor de verdeling en als het gerealiseerde aantal plekken in een gemeente hoger is dan het objectief voorspelde aantal dan is het gerealiseerde aantal leidend voor de verdeling.

Voorspelbaarheid van de middelen. *Het nieuwe verdeelmodel biedt voorspelbaarheid voor gemeenten over de middelen die zij de komende jaren zullen ontvangen.* Variant 1 en 4 zijn relatief makkelijk na te rekenen en de gemeenten beschikken ook over de benodigde gegevens. Voor variant 2, 3 en 5 hebben de gemeenten meer gegevens nodig om

dit na te rekenen. De modellen zijn echter vrij stabiel, dus ook hierbij is de voorspelbaarheid vrij goed. In variant 5 zit ook een stuk historische verdeling. Deze is daardoor iets voorspelbaarder dan 2 en 3.

Dynamiek. *Het is belangrijk dat de uitkomsten van het verdeelmodel meebewegen met de dynamiek in de lokale opgaven. Bij een goede dynamische werking is er niet veel onderhoud aan het model nodig.* Gemeenten die nog niet veel plekken hebben gerealiseerd moeten een inhaalslag maken. De hybride variant sluit het best aan bij deze dynamiek, omdat deze gemeenten budget krijgen op basis van de objectief voorspelde plekken. De gemeenten die al meer plekken hebben gerealiseerd dan objectief voorspeld, krijgen een budgetaandeel op basis van de historisch gerealiseerde plekken.

Proportioneel. *De modeluitkomsten (de te realiseren werkplekken) zijn praktisch uitvoerbaar en staan in verhouding tot de lokale infrastructuur voor beschut werk.* Voor de historische verdeling op basis van gerealiseerde plekken is dit zeker het geval. Variant 1 scoort daarom het best. Voor de objectieve varianten moet in sommige gemeenten de lokale infrastructuur nog opgebouwd worden. Die scoren daarom minder goed. Dit geldt ook voor de hybride variant 5 op de korte en middellange termijn. In deze variant zijn de objectief voorspelde aantallen leidend in de budgetverdeling zolang het totaal aantal plekken nog niet gerealiseerd is.

Het is ook mogelijk om een hybride variant te maken van model 1 in combinatie met model 3 of 4. Deze modellen krijgen dezelfde scores als model 5.

7 Conclusie en advies

In dit hoofdstuk herhalen we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek en geven we advies ten aanzien van het invoeren en herijken en evalueren van het verdeelmodel.

7.1 Belangrijkste bevindingen

7.1.1 *Historisch model*

Bij een historische verdeling wordt het budgetaandeel gebaseerd op de gerealiseerde beschut werkplekken in een gemeente ten opzichte van het totaal aantal gerealiseerde plekken in Nederland in jaar t-2. Een belangrijk voordeel van een historisch verdeelmodel is de eenvoud. De beschikbare middelen worden immers rechtstreeks verdeeld op basis van eerder gerealiseerde beschut werkplekken. Hierdoor hebben gemeenten ook zekerheid dat ze voor elke plek financiering krijgen, ook als ze meer plekken realiseren dan de aantallen uit de ministeriële regeling. Dit laatste geldt wel alleen zolang het totaal aantal gerealiseerde beschut werkplekken in Nederland niet hoger is dan het aantal plekken waar het macrobudget op gebaseerd is.

Het hanteren van een historisch verdeelmodel heeft ook nadelen. Een nadeel van een historische verdeling is dat het voor gemeenten die (in de beginjaren) minder plekken hebben gerealiseerd dan is vermeld in de ministeriële regeling of gemeenten die de doelgroep op een andere manier helpen, een kleiner budgetaandeel krijgen. Deze gemeenten hebben juist middelen nodig om in te lopen.

7.1.2 *Objectief verdeelmodel*

Bij de ontwikkeling van een objectief verdeelmodel gaan we op zoek naar een model waarmee de indicaties beschut werk goed voorspeld kunnen worden.

In verband met de databeperkingen en het sluiten van de Wajong hebben we drie aparte modellen gemaakt voor drie leeftijdsgroepen: 17 t/m 22 jaar, 23 t/m 30 jaar en 31 t/m 65 jaar. Het model voor de leeftijdsgroep 17 t/m 22 jaar bestaat uit de kenmerken: Ooit speciaal onderwijs gevolgd en Ooit praktijkonderwijs gevolgd. Het model voor de leeftijd 23 t/m 30 jaar bestaat uit dezelfde kenmerken als het model voor de jongste leeftijdsgroep met aanvullend: Ooit leerwegondersteunend onderwijs gevolgd en Ooit een Wajonguitkering gehad. Het model voor de leeftijd 31 jaar tot en met 65 jaar bestaat uit: Ooit speciaal onderwijs gevolgd, Ooit lwoo gevolgd, Ooit een Wajonguitkering en Migratieachtergrond.

Het aantal indicaties is nog laag, wat het bemoeilijkt om goede modellen te schatten. Dit hebben we deels ondervangen door de modellen te schatten op de voorhoedegemeenten. Dit zijn gemeenten met relatief veel indicaties. Dit probleem blijft echter spelen omdat ook de voorhoedegemeenten nog niet iedereen geïndiceerd hebben. We zien dat het aantal indicaties in de jongste leeftijdsgroep veel hoger ligt dan in de andere twee leeftijdsgroepen. Hierdoor speelt dit probleem minder bij de jongste leeftijdsgroep.

Een ander probleem dat zich voordoet is dat er ook veel mensen zijn met een indicatie die geen van de kenmerken uit het model hebben. Dit kan komen doordat deze mensen daadwerkelijk deze kenmerken niet hebben of het komt doordat de data van het CBS onvolledig zijn. Dit probleem neemt toe naarmate de leeftijd toeneemt en is dus vooral groot voor de oudste leeftijdsgroep. Het is dus (nog) niet goed mogelijk om goede voorspellingen te maken, met name voor de oudste leeftijdsgroep.

Vanwege deze problemen hebben we twee alternatieve varianten doorgerekend waarbij we de objectief voorspelde indicaties vervangen door de werkelijke indicaties (vastgesteld door UWV). In de eerste variant doen we dit alleen voor de oudste leeftijdsgroep en in de tweede variant doen we dit voor alle leeftijden.

Een belangrijk voordeel van een objectieve verdeling is dat het gebaseerd is op de inschatting van de behoefte aan beschut werk. Dat argument gaat in zekere zin nog steeds op als gebruik wordt gemaakt van gerealiseerde indicaties. De gerealiseerde indicaties zijn ook objectief te noemen omdat UWV de indicatie stelt. Hierbij moet ten eerste de kanttekening worden gemaakt dat er wel verschillen kunnen zijn tussen UWV-vestigingen in de verschillende arbeidsmarktregio's. Een andere kanttekening is dat sommige gemeenten mogelijk minder moeite doen om mensen aan te dragen voor een indicatie. Mensen kunnen inmiddels wel ook zelf een indicatie aanvragen bij UWV.

7.1.3 Hoe pakken de verschillende modellen uit?

We hebben onderzocht of gemeenten erop voor- of achteruitgaan ten opzichte van de huidige ministeriële regeling bij een historische verdeling, volledig objectieve verdeling, gedeeltelijk objectieve verdeling en verdeling op basis van gerealiseerde indicaties. Daarbij hebben we gekeken welke gemeentekennmerken hierin belangrijk zijn. We bespreken hierna de belangrijkste conclusies:

- a. Bij een historische verdeling gaan vooral de gemeenten in het noorden en gemeenten met veel Wsw-plekken erop vooruit ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Dat houdt waarschijnlijk verband met elkaar omdat er in het noorden relatief veel Wsw-plekken zijn;
- b. Bij een volledig objectieve verdeling zien we juist het tegenovergestelde: gemeenten in het noorden en gemeenten met veel Wsw-plekken gaan er juist op achteruit ten opzichte van de huidige ministeriële regeling;
- c. Bij een volledig objectieve verdeling gaan daarnaast veel gemeenten in het zuiden er juist op vooruit bij een volledig objectief verdeelmodel;
- d. Bij een verdeelmodel dat gebaseerd is op gerealiseerde indicaties zien we weer dat dit vaak beter uitpakt voor gemeenten in het noorden en gemeenten met veel Wsw-plekken ten opzichte van de huidige ministeriële regeling. Dit komt overeen met wat we zagen bij een verdeling op basis van gerealiseerde beschut werkplekken (punt a). Het beeld is bij gerealiseerde indicaties minder sterk dan bij gerealiseerde plekken.

7.1.4 Hybride variant

De twee-staps-variant die wij op verzoek van het ministerie van SZW hebben uitgewerkt in dit onderzoek heeft de volgende kenmerken:

- a. Zolang het aantal gerealiseerde plekken lager ligt dan het macrobudget, wordt het hele budget objectief verdeeld. Uitzondering hierop is wanneer een gemeente meer realiseert dan haar objectieve aantal. In dat geval worden de gerealiseerde plekken van deze gemeente volledig gefinancierd;
- b. Zodra het hele macrobudget (of zelfs meer) is gerealiseerd wordt het hele budget historisch verdeeld.

Voor welke invulling uiteindelijk wordt gekozen in het kader van de verdeling van beschut werkplekken is een politieke keuze.

7.2 Toekomst

7.2.1 Advies keuze model

Op basis van de bevindingen adviseren wij om de hybride variant toe te passen, omdat de hybride variant de voordelen heeft van een objectieve verdeling en van een historische verdeling: gemeenten die al plekken gerealiseerd hebben krijgen budget om deze plekken te financieren en gemeenten die nog plekken moeten realiseren krijgen op basis van de

objectieve aantallen (die een indicatie zijn van de behoefte) budget om deze te realiseren. De hybride variant scoort ook overall goed op de criteria uit het beoordelingskader (zie hoofdstuk 6, tabel 5).

In dit onderzoek hebben wij een hybride variant doorgerekend met historische aantallen en objectief voorspelde aantallen. Idealiter zou voor de objectieve verdeling gebruik worden gemaakt van een objectief voorspelmodel. Echter uit dit onderzoek is gebleken dat het met de modellen niet goed mogelijk is om goede voorspellingen te maken (zie paragraaf 7.1.2), met name voor de oudste groep. Daarom is ons advies om nu gebruik te maken van een hybride variant met de werkelijke indicaties van UWV in plaats van objectief voorspelde aantallen, bij voorkeur voor alle leeftijdsgroepen maar in ieder geval voor de oudste leeftijdsgroep. Ons advies is om voor alle leeftijdsgroepen dezelfde methodiek te hanteren, omdat als je alleen werkelijke indicaties gebruikt voor de oudste leeftijdsgroep dit een prikkel kan geven voor gemeenten om zich specifiek te richten op de oudste leeftijdsgroep omdat ze voor deze groep een-op-een financiering krijgen. Een voordeel van het gebruiken van de werkelijke indicaties is dat gemeenten budget krijgen voor inwoners met een indicatie waarvoor ze een plek moeten realiseren. De budgetverdeling sluit daardoor aan bij de opgave van de gemeente. Een mogelijk nadeel hiervan is dat gemeenten waar weinig mensen zijn aangedragen door de gemeenten achterlopen met het aantal indicaties en daardoor minder budget krijgen (op basis van indicaties t-2) en de opbouw van beschut werkplekken daardoor mogelijk ook achter blijft lopen (in het begin). Dat is een argument om toch te kiezen voor een hybride variant waarin voor het objectieve gedeelte wel objectieve voorspellingen worden gebruikt (geijkt op de voorhoedegemeenten). Dit kan ook worden ondervangen door gemeenten tijdig te informeren. Als gemeenten weten dat bijvoorbeeld in 2023 een nieuw verdeelmodel wordt ingevoerd deels op basis van indicaties t-2 dan kunnen zij nu al aan de slag met het aandragen van mensen bij UWV als zij dat hiervoor nog niet deden.

Volgens de leden van de begeleidingscommissie komen de gerealiseerde beschut werkplekken en de indicaties steeds dichter bij elkaar te liggen en is er weinig verschil in prikkel tussen de hybride variant en een objectief verdeelmodel alleen gebaseerd op werkelijke indicaties. Een model alleen op basis van werkelijke indicaties is eenvoudiger. Bovendien zijn deze gegevens mogelijk sneller beschikbaar (direct via UWV). Dat zou nader onderzocht moeten worden. Deze variant valt daarom ook te overwegen. Een mogelijk risico is wel dat een gemeente niet altijd een werkplek realiseert. Zij zijn verplicht om voor iedereen met een indicatie een werkplek te realiseren, echter bij een verdeling op basis van alleen indicaties zit er geen prikkel in het verdeelmodel voor het realiseren van beschut werkplekken (zoals dat wel het geval is in de hybride variant). Als er gekozen wordt voor een model op basis van alleen indicaties is dit een aandachtspunt.

7.2.2 Advies Ingroeipad

Naast een besluit over het toe te passen nieuwe verdeelmodel is het belangrijk om een keuze te maken over het ingroeipad. Hoe vindt de overgang van het huidige naar een nieuw verdeelmodel plaats? Is er sprake van een ingroeipad of wordt besloten om met ingang van een bepaald jaar volledig over te stappen op verdeling middels het nieuwe verdeelmodel? Als het verdeelmodel op korte termijn wordt ingevoerd dan zal het aantal gerealiseerde plekken onder het aantal liggen waarop het macrobudget is geijkt. Dat betekent dat bij de hybride variant zoals uitgewerkt in dit onderzoek de verdeling volledig objectief plaatsvindt behalve voor de gemeenten die al meer hebben gerealiseerd dan objectief voorspeld; deze gemeenten krijgen budget voor het aantal gerealiseerde plekken. Dit betekent dat alle gemeenten voorfinanciering ontvangen voor het aantal plekken dat ze hebben gerealiseerd of moeten realiseren. Een ingroeipad is daardoor wellicht minder noodzakelijk.

7.2.3 Advies herijken model

Als wordt gekozen voor een verdeling op basis van een objectief verdeelmodel of op basis van een hybride verdeelmodel, moet besloten worden of het model na enkele jaren opnieuw geijkt zal moeten worden. Zoals in

paragraaf 3.2.1 wordt toegelicht, kent het objectieve model beperkingen vanwege beperkte databeschikbaarheid en veranderde wet- en regelgeving. In 2019 is voor mensen ouder dan 30 niet bekend of zij speciaal onderwijs hebben gevolgd, maar in 2024 is deze leeftijdsgrens bijvoorbeeld alweer opgeschoven naar 35 jaar. Op dezelfde manier kunnen mensen die in 2019 jonger waren dan 23 jaar niet meer ingestroomd zijn in de Wajong, maar in 2024 geldt dit voor iedereen jonger dan 28 jaar. Ook is het aantal indicaties nog relatief laag. Onze verwachting is dat de voorspelkracht van de modellen beter wordt als er meer indicaties zijn. Ons advies is daarom om het model over een aantal jaar te herijken als toch wordt besloten om het objectieve model te gebruiken voor de verdeling van de middelen. Als wordt gekozen voor een verdeling op basis van werkelijke indicaties en/of gerealiseerde beschut werkplekken dan is herijken niet nodig.

7.2.4 Advies evalueren verdeling

De in dit onderzoek voorgestelde hybride variant heeft als kenmerken dat zodra het hele macrobudget (of zelfs meer) is gerealiseerd het hele budget historisch wordt verdeeld. Dit heeft als belangrijk nadeel dat wanneer landelijk het hele macrobudget gerealiseerd is, maar sommige gemeenten nog geen plekken hebben gerealiseerd, hun taakstelling dus ook op nul komt te staan (omdat er dus 100% historisch wordt bekostigd als het hele macrobudget gerealiseerd is). Dat betekent dat deze variant op het moment dat het macrobudget wordt gerealiseerd niet meer goed werkt. Ons advies is daarom om dit te monitoren en over ongeveer vijf jaar te evalueren of deze variant nog goed werkt of dat de verdeling moet worden aangepast.

Als toch gekozen wordt voor een verdeling alleen op basis van indicaties dan is dit niet nodig. Dan kan het wel nuttig zijn om te monitoren in hoeverre de indicaties daadwerkelijk gevolgd worden door gerealiseerde beschut werkplekken.

7.2.5 Tot slot: CBS-microdata

Het CBS werkt met strikte regels omtrent privacy en herleiding. Uitgangspunt is dat een burger nooit hinder zou mogen ervaren of herkend kan worden in CBS-gegevens. Om die reden publiceert het CBS niet het 'aantal personen met een indicatie beschut werk' van gemeenten met minder dan tien personen met een indicatie beschut werk. Dus als in een bepaalde gemeente minder dan tien personen een indicatie hebben, laat het CBS dat veld in de tabel leeg. Wij hebben voor de ontwikkeling van dit model in een afgeschermd omgeving gewerkt en wij konden in de CBS-gegevens wel het aantal indicaties zien van deze gemeenten. Bij het gebruik van gegevens over indicaties beschut werk voor de verdeling moet nog gekeken worden naar een oplossing voor het bovenstaande.

A. Toelichting en definitie van gebruikte achtergrondkenmerken

Deze bijlage bevat de gehanteerde definities van de verschillende variabelen die meegenomen zijn in het objectieve model. Hieronder wordt per kenmerk toegelicht op basis van welke data het kenmerk is gemaakt en hoe de variabelen zijn gedefinieerd:

Indicatie beschut werk: Iemand heeft een indicatie beschut werk in 2019 als diegene in het DOELGROEPREGISTER van 2019 als eerste, tweede, derde, vierde, vijfde of zesde grondslag (DGR_CODE_GRONDSLAG_ARBEIDSBEPERKTHEID_A-F) een signalering beschut werk of een beschikking beschut werk heeft (waarde 04 of 05). Deze wordt alleen meegenomen als het gaat om een lopende beschikking, waarbij de einddatum nog onbekend is. Mensen die op de variabele DGR_EINDSSBBUS een einddatum hebben die niet gelijk is aan 99999999, worden dus niet beschouwd als mensen met een indicatie.

Werkend met een indicatie beschut werk: Iemand met een indicatie beschut werk is gedefinieerd als werkend in het jaar 2019 als diegene op enig moment in dat jaar voorkomt in de SPOLISBUS.

Leeftijd: De leeftijd van iemand is gedefinieerd als 2019 minus het geboortejaar. Geboortejaar is een variabele uit de GBAPERSOONTAB van 2019. Op deze manier meten we dus iemands leeftijd op 31 december.

Man: Iemand is gedefinieerd als een man als deze persoon in de GBAPERSOONTAB van 2019 voor de variabele GBAGESLACHT de waarde 1 (man) heeft.

Migratieachtergrond: Iemand heeft een migratieachtergrond als deze persoon in de GBAPERSOONTAB van 2019 voor de variabele GBAGENERATIE niet de waarde 0 (autochtoon) heeft. Dit zijn dus eerste en tweede generatie allochtonen.

Ooit praktijkonderwijs gevolgd: Iemand heeft een indicatie gekregen dat diegene ooit praktijkonderwijs heeft gevolgd, als diegene in de ONDERWIJSINSCHRTAB tussen 2007 en 2019 een opleidingsnummer (OPLNR) heeft dat in de registratie (OPLNRREF24) voor de variabele ONDERWIJSSOORTVO de waarde 12 heeft.

Ooit speciaal onderwijs gevolgd: Iemand heeft een indicatie gekregen dat diegene ooit speciaal onderwijs heeft gevolgd, als diegene tussen 2008 en 2019 opgenomen is in het bestand INSCHRWECTAB.

Ooit leerwegerondersteunend onderwijs gevolgd: Iemand heeft een indicatie gekregen dat diegene ooit leerwegerondersteunend onderwijs gevolgd heeft, als diegene in de ONDERWIJSINSCHRTAB tussen 2003 en 2019 een opleidingsnummer (OPLNR) heeft dat in de registratie (OPLNRREF24) voor de variabele LWOO een waarde 1 heeft.

Heeft ooit een Wajong-uitkering gehad: Iemand heeft een indicatie gekregen dat diegene ooit een Wajong-uitkering gehad heeft, als diegene tussen 1999 en 2019 op enig moment in de AOTOTPERSOONBUS de waarde 1 heeft op de variabele Wajong.

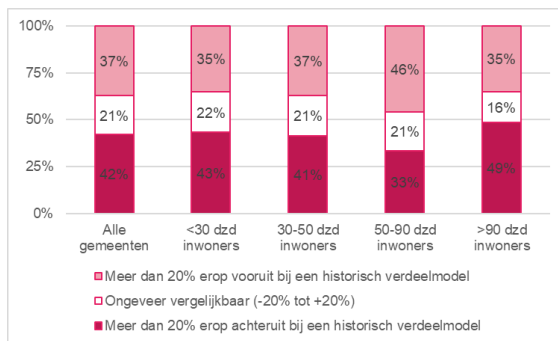
Heeft ooit een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering gehad: Iemand heeft een indicatie gekregen dat diegene ooit een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering gehad heeft, als diegene tussen 1999 en 2019 op enig moment in de AOTOTPERSONBUS de waarde 1 heeft op de variabele WAO, WAZ, IVA of WGA.

Heeft eerder gewerkt op een Wsw-plek (maar nu niet meer): Iemand heeft het label gekregen dat diegene eerder op een Wsw-plek heeft gewerkt (maar nu niet meer) als diegene tussen 2006 en 2018 op enig moment in de SPOLISBUS de waarde 3 (Wsw'er) heeft op de variabele SOORTBAAN.

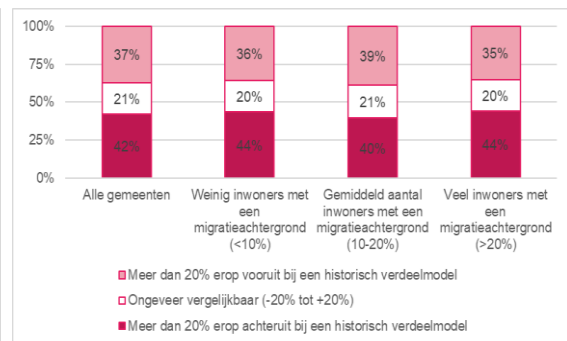
B. Aanvullende figuren

Aanvullende figuren bij Vergelijking 1: historisch verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

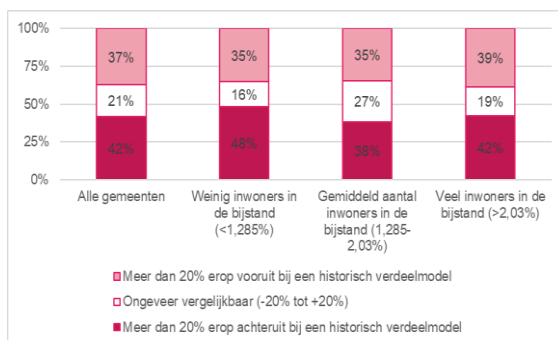
Uitsplitsing naar gemeentegrootte



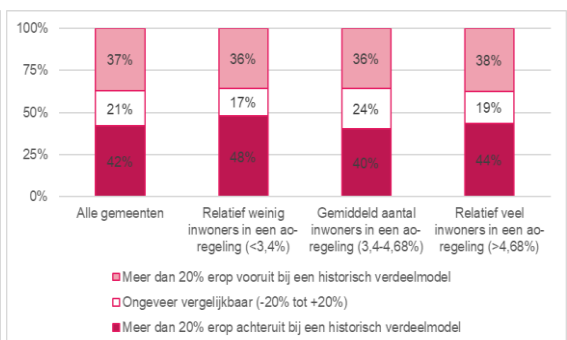
Uitsplitsing naar aandeel met een migratieachtergrond



Uitsplitsing naar aandeel in de bijstand

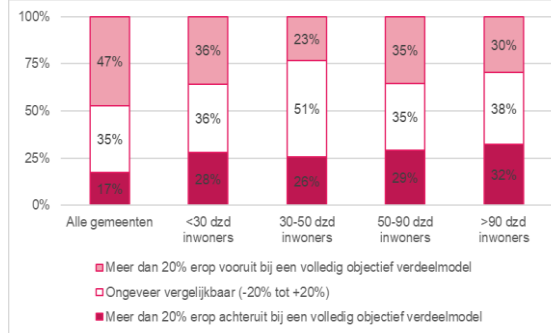


Uitsplitsing naar aandeel met een ao-regeling

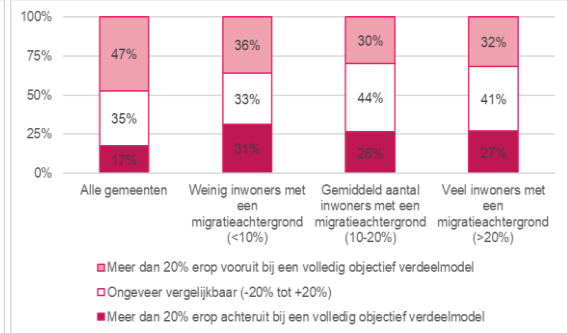


Aanvullende figuren bij Vergelijking 2a: volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

Uitsplitsing naar gemeentegrootte

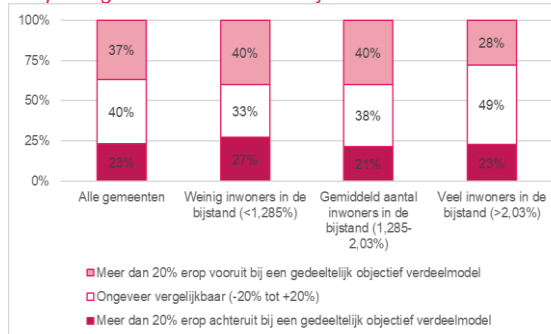


Uitsplitsing naar aandeel met een migratieachtergrond

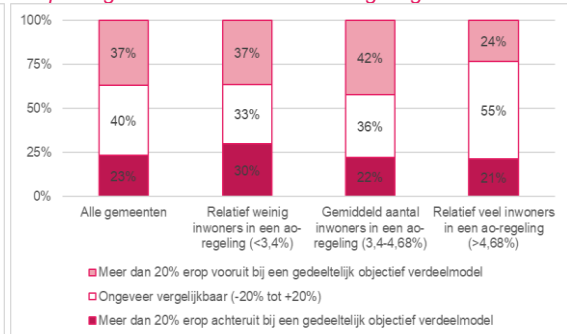


Aanvullende figuren bij Vergelijking 2b: gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

Uitsplitsing naar aandeel in de bijstand

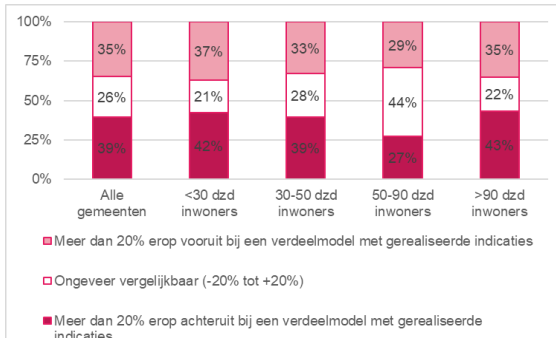


Uitsplitsing naar aandeel in een ao-regeling

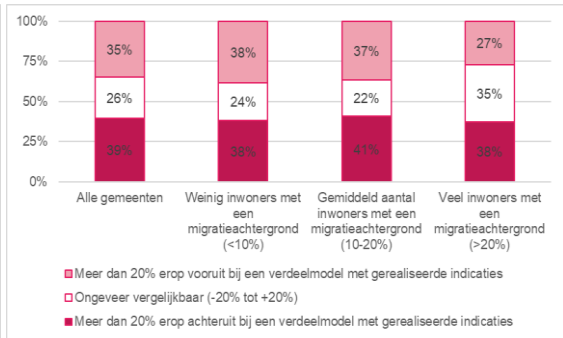


Aanvullende figuren bij Vergelijking 2c: verdeelmodel met gerealiseerde indicaties ten opzichte van de huidige ministeriële regeling

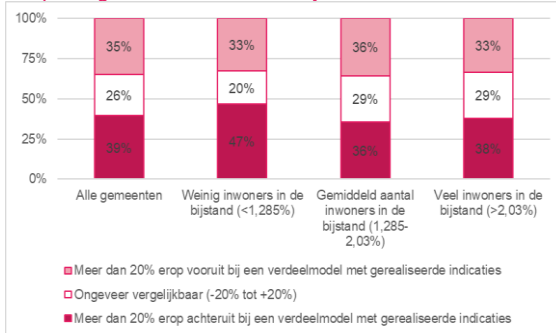
Uitsplitsing naar gemeentegrootte



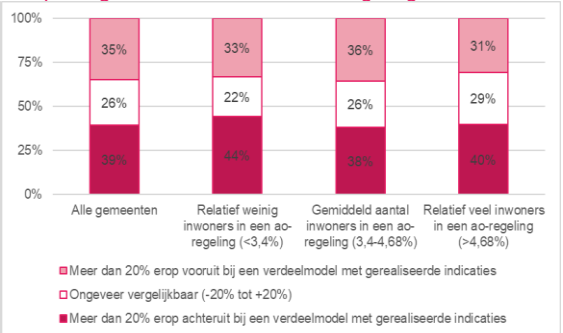
Uitsplitsing naar aandeel met een migratieachtergrond



Uitsplitsing naar aandeel in de bijstand

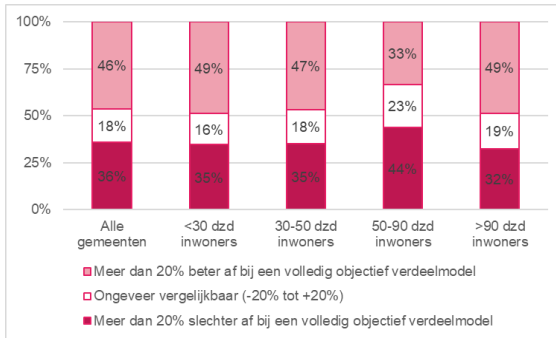


Uitsplitsing naar aandeel in een ao-regeling

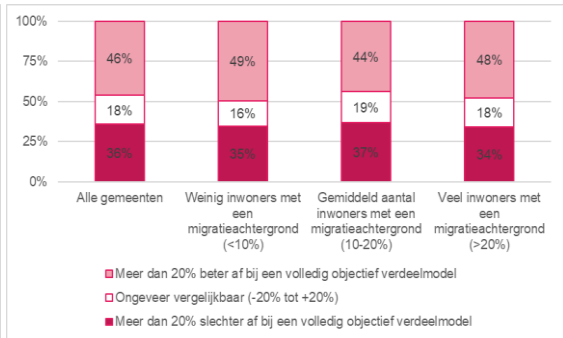


Aanvullende figuren bij Vergelijking 3a: volledig objectief verdeelmodel ten opzichte van een historisch verdeelmodel

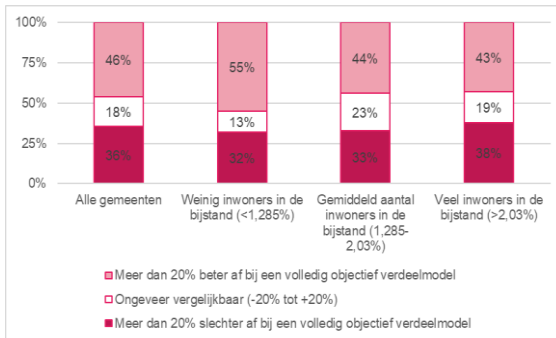
Uitsplitsing naar gemeentegrootte



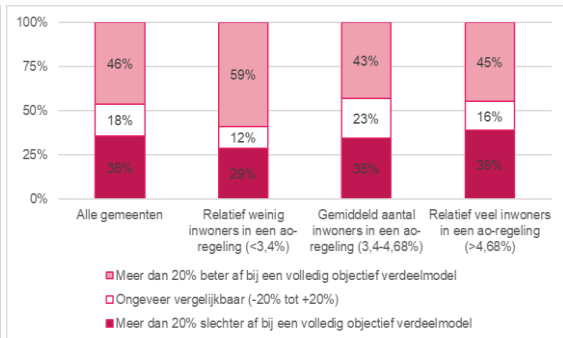
Uitsplitsing naar aandeel met een migratieachtergrond



Uitsplitsing naar aandeel in de bijstand

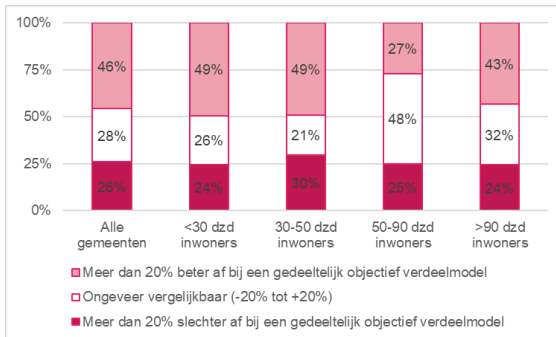


Uitsplitsing naar aandeel in een ao-regeling



Aanvullende figuren bij Vergelijking 3b: gedeeltelijk objectief verdeelmodel ten opzichte van een historisch verdeelmodel

Uitsplitsing naar gemeentegrootte



Uitsplitsing naar aandeel met een migratieachtergrond

