Een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein

Zoeken naar balans

Andersson Elffers Felix

Datum
9 april 2018

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs
Irene Niessen
Evelien Rutgers
Yannick Lataster
Aris van Veldhuisen

Referentie
GB215/rapportage

Inhoud

Managementsamenvatting 5

Het onderzoek 6
Conclusies en aanbevelingen 10

1 Inleiding 14

1.1 Context 14
1.2 Vraagstelling 14
1.3 Aanpak van het onderzoek 16
1.4 Oordeel over potentiële discrepanties 17
1.5 Leeswijzer 18

2 Verdeelmodellen in het sociaal domein 19

2.1 Financieringsstromen in het sociaal domein 19
2.2 De algemene uitkering 21
2.3 De Integratie-uitkering Sociaal Domein 25
2.4 Overige integratie- en decentralisatieuitkeringen 30
2.5 Specifieke uitkeringen 31
2.6 Overzicht werkwijzen verdeelmodellen 33

3 Intermezzo: de Financiële verhoudingswet 35

3.1 Objectieve verdeling van middelen 35
3.2 Eisen van de Fvw 36
3.3 Het opstellen van een verdeelmodel: een stappenplan 39
3.4 Balans tussen de verschillende eisen 39
3.5 Betekenis van de Fvw voor de IU SD 41
3.6 Samenvatting: beoordelingskader Fvw 42

4 Werkwijzen in het sociaal domein 44

4.1 Het belang van clusters voor de verdeling 44
4.2 Beleidsmatige uitgangspunten in het sociaal domein 45
4.3 Communicerende vaten tussen budgetten 47
4.4 Beleidsinhoudelijke keuzes rondom domeinoverstijgend werken 48
4.5 Betekenis voor de clusterindeling 51

5 Discrepantie tussen theorie en praktijk 53

5.1 Beoordelingskader 54
5.2 Transformatie 55
5.3 Uitgangssituatie 63
5.4 Aandachtspunten bij maatstaven 67
5.5 Ontbrekende elementen 78
5.6 Regelgeving 89
5.7 Aanpalende wetgeving 95
5.8 Autonome ontwikkelingen 100
5.9 Financieel-technische discrepanties 102
5.10 Discrepanties die sowieso onderzocht (gaan) worden 103
5.11 Samenvatting 106

6 Conclusies en aanbevelingen 107

6.1 Conclusies 107
6.2 Aanbevelingen 109

Bijlage I: Gesprekspartners 113

Bijlage II: Overzicht discrepanties 115

Bijlage III: Overzicht onderzoeken 122

Andersson Elffers Felix

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Andersson Elffers Felix (AEF) onderzoek gedaan naar mogelijke discrepanties in de verdeling van middelen voor het gemeentelijk sociaal domein. De focus van het onderzoek lag op de verdeelmodellen van de Integratie-Uitkering Sociaal Domein (IU SD), waarin de gelden zijn ondergebracht die samenhangen met de decentralisaties van 2015.

De afgelopen jaren zijn er veel vragen gesteld over de verdeelmodellen in het sociaal domein. Hoewel een kwalitatief onderzoek niet al deze vragen volledig kan beantwoorden, bevat deze rapportage wel een overzicht van de vragen en opmerkingen en gaat het in op de onderbouwingen die op dit moment wel beschikbaar zijn. In de rapportage worden daarnaast de verdeelmodellen, systematiek en verschillende keuzes in het sociale domein beschreven.

De rapportage kan daarmee gelezen worden als naslagwerk voor de actuele stand van verdeelmodellen in het sociale domein en als een mogelijke agenda voor monitoring, onderhoud en vervolgonderzoek.

Met deze managementsamenvatting geven wij in vogelvlucht inzicht in de voorliggende rapportage en de resultaten van ons onderzoek. De opbouw van deze samenvatting volgt die van de rapportage.

- In de paragraaf ‘Aanpak’ schetsen we de inrichting van ons onderzoek en de onderzoeksvragen zoals deze hebben voorgelegen. Centraal in ons onderzoek staan de verdeelmodellen die raken aan de werkzaamheden van gemeenten in het sociaal domein.
- Vervolgens beschrijven we deze relevante verdeelmodellen en geven we een overzicht van de geldstromen via het gemeentefonds.
- Gezien de rijke context van het onderzoek, schetsen wij in de daaropvolgende paragraaf de werking en eisen van de Financiële verhoudingswet. Een goed begrip van financiële verhoudingen is noodzakelijk om de duiding van de opgehaalde discrepanties te kunnen begrijpen.
- Vervolgens geven we in paragraaf 4 antwoord op de onderzoeksvragen over inrichting en werkwijzen in het sociaal domein bij verschillende gemeenten. Gemeenten hebben een zekere (beleids-)vrijheid om het sociaal domein in te richten en die variëteit kan invloed hebben op de opgehaalde bevindingen.
- Discrepanties tussen theorie en praktijk beschrijven we in paragraaf 5 waarbij een onderverdeling is gemaakt naar de aard van de discrepantie.
- De managementsamenvatting wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen en enkele gedachten over het draagvlak voor verdeelmodellen en de gewenste informatievoorziening hieromtrent in de toekomst.

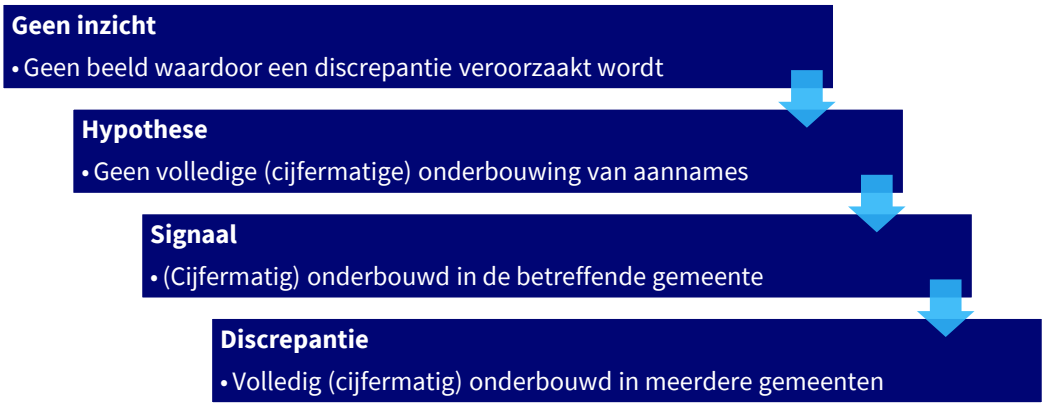
Het onderzoek

Aanpak

Om antwoord te kunnen geven op de gestelde onderzoeksvragen heeft AEF literatuur-onderzoek gedaan en informatie opgehaald bij gemeenten. Voor het literatuuronderzoek zijn verschillende bronnen gebruikt, zoals de uitgangspunten in de wetten en memories van toelichting, onderzoeksrapportages over de verdeelmodellen, en onderzoeken die sindsdien gepubliceerd zijn over de verdeelmodellen en resultaten van gemeenten.

Aan de hand van interviews met gemeenten zijn potentiële discrepanties opgehaald en getoetst. Gezien de kwalitatieve aard van het onderzoek is een variëteit aan gemeenten betrokken in het onderzoek. Om discrepanties te kunnen toetsen zijn vergelijkbare gemeenten opgenomen, waardoor een mogelijk verband tussen de aangevoerde discrepantie en de objectieve kenmerken van gemeenten verder kon worden onderbouwd of juist weerlegd.

De potentiële discrepanties die gemeenten hebben aangedragen of die in de literatuur genoemd zijn, verschillen in de mate van onderbouwing. In onderstaande figuur is samengevat hoe we de verschillende niveaus van onderbouwing hebben geduid.



De mate van onderbouwing die hierboven is aangegeven, zegt iets over hoe aannemelijk het is dat een verondersteld verband klopt. Het is een andere vraag of de gevonden discrepanties *relevant* zijn voor de verdeling. Om dit te toetsen zijn de discrepanties afgezet tegen een toetsingskader dat is ontleend aan de uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

Relevante verdeelmodellen

Gemeenten ontvangen op verschillende wijzen middelen voor het uitvoeren van de taken die zij hebben. De voornaamste bron van inkomsten zijn uitkeringen van het Rijk. Door middel van verschillende uitkeringen, al dan niet geoormerkt voor een bepaald doel, worden aan gemeenten middelen verstrekt. Voor het sociaal domein zijn vier typen uitkeringen van belang:

- Indien mogelijk worden middelen verstrekt via de **Algemene Uitkering (AU)**. De middelen in de AU zijn niet geoormerkt, en worden als één budget aan gemeenten verstrekt. ‘Onder de motorkap’ bestaat er wel een opdeling naar beleidsterreinen, die voornamelijk wordt gebruikt voor het onderhoud van de verdeling: door in het jaarlijkse periodiek onderhoud gelden voor specifieke taken te isoleren, kunnen scheefheden in de verdeling gericht worden onderzocht.

- Voor taken die recent gedecentraliseerd zijn, en waarvan de taakuitvoering nog niet duidelijk is, is er de **Integratieuitkering (IU)**. Ook hier gaat het om niet-geoormerkte budgetten, maar deze worden wel tijdelijk apart gehouden van de AU. Een IU heeft een vaste looptijd, en wordt als deze afloopt in principe toegevoegd aan de AU.
- Vergelijkbaar met de IU is een **Decentralisatieuitkering (DU)**. Ook dit zijn niet-geoormerkte gelden voor recent gedecentraliseerde taken, maar in dit geval is de looptijd niet vooraf bepaald en is het mogelijk om de gelden niet over alle gemeenten te verdelen, maar slechts over een deel van de gemeenten.
- Bovenstaande uitkeringen zijn onderdeel van het gemeentefonds. Daarnaast verstrekt het Rijk **Specifieke Uitkeringen (SU)** aan gemeenten voor specifieke taken. Het betreft in beginsel geoormerkte gelden, waar gemeenten apart verantwoording over moeten afleggen. Specifieke uitkeringen worden door het relevante vakdepartement buiten het gemeentefonds om verstrekt.

Op de specifieke uitkeringen na zijn al deze uitkeringen onderdeel van het gemeentefonds. In de rapportage zijn verdeelmodellen beschreven die een samenhang hebben met het sociaal domein. Dit zijn uiteraard de verdeelmodellen in de IU SD: voor Jeugd, Wmo 2015 en Participatie. Voor de AU zijn dit de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning, Educatie, Volksgezondheid, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Verder zijn in het gemeentefonds nog de uitkeringen voor Maatschappelijke opvang, Vrouwenopvang en Huishoudelijke hulp relevant. Belangrijke specifieke uitkeringen zijn de gebundelde uitkering voor de bijstand en de specifieke uitkering voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Het proces waarmee de verdeling en het macrobudget in een bepaald jaar vastgesteld worden, verschilt voor de verschillende uitkeringen.

Financiële verhoudingswet

Uitgangspunt voor de objectieve verdeelmodellen zijn de financiële verhoudingen tussen overheden, die zijn vastgelegd in de Financiële verhoudingswet (Fvw). Volgens de Fvw 1997 moet elk objectief verdeelmodel **rechtvaardig en flexibel** zijn. Hiervoor is een aantal eisen opgesteld waaraan een objectief verdeelmodel moet voldoen, die ook het beoordelingskader binnen dit onderzoek vormden.

- **Kostenoriëntatie.** Volgt de verdeling van het budget de objectieve, niet beïnvloedbare verschillen in netto lasten tussen gemeenten? De bedoeling van deze werkwijze is dat gemeenten in staat worden gesteld met behoud van beleidsvrijheid een gelijk voorzieningenniveau te realiseren. Als gemeenten met een bepaalde objectieve eigenschap op basis van een verdeelmodel collectief een tekort of overschot hebben, wordt hier in het verdeelmodel in principe voor gecompenseerd.
- **Globaliteit.** De maatstaven mogen niet te verfijnd zijn, omdat dan de geldigheid voor alle gemeenten verloren gaat. Bovendien roept dit schijnzekerheid op en kunnen verdeelnormen als bestedingsnormen gaan werken.
- **Prikkelwerking.** De financiële verhouding moet een doelmatige besteding van gemeenten bevatten. Maatstaven beogen geen prikkelwerking en moeten daarom zo gekozen worden dat, ‘goed beleid niet wordt bestraft en fout beleid niet wordt beloond’.
- **Dynamisch.** Veranderingen in de omgeving van de verdeelmodellen moeten voldoende kunnen worden opgevangen binnen het stelsel zonder dat het stelsel regelmatig moet worden aangepast.
- **Stabiliteit.** De verdeling moet leiden tot een budget dat niet teveel fluctueert in de tijd. Op basis van de maatstaven moet elke gemeente een inschatting van het eigen budget kunnen maken om begrotingsbeleid op te voeren.

Elk verdeelmodel moet tegemoet komen aan elk van deze eisen. Aangezien er een zekere spanning bestaat tussen de eisen, betekent dit in de praktijk dat er een balans tussen deze eisen gevonden moet worden. Zo zorgt een verfijnder verdeelmodel voor een betere kostenoriëntatie, maar boet het ook in aan globaliteit. Dergelijke afwegingen gelden ook voor de verdeelmodellen in de IU SD. Het uitgangspunt van kostenoriëntatie is daarbij vertaald naar *zo goed mogelijk aansluiten bij historische gegevens van de zorg* toen deze nog uit andere wetten bekostigd werd. In het opstellen van de modellen was het uiteraard nodig om daarbij aannames te doen. De belangrijkste hiervan was dat niet bekend was hoe de gemeentelijke praktijk voor de nieuwe taken uit zou werken en wat dat financieel zou betekenen voor verschillende gemeenten.

Werkwijzen in het sociaal domein

In de rapportage zijn de algemene beleidsuitgangspunten van de afzonderlijke wetten beschreven. Eén van de uitgangspunten van de decentralisatie was dat de wetten een samenhang vertonen met elkaar en met andere gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Dit kan een weerslag hebben op de gewenste clusterindeling in het gemeentefonds; voor een stabiele verdeling is het namelijk van belang dat de clusterindeling de inhoudelijke afbakening tussen beleidsterreinen volgt, zodat gemeenten binnen een cluster onderling vergelijkbaar zijn.

In het onderzoek zijn de verbindingen bekeken tussen de beleidsterreinen. Nu gemeenten verantwoordelijk zijn voor de Jeugdhulp, Wmo en Participatie, kunnen zij meer dan voorheen integraal – domeinoverstijgend – werken. De mate waarop gemeenten een integrale werkwijze hebben, verschilt. In de rapportage worden keuzes beschreven op het gebied van:

- **Gemeentelijke uitvoering.** In de meeste gemeenten zijn (sociale) wijk- of buurtteams aanwezig. De gemeente kan verschillende keuzes maken in de inrichting van deze teams: voor elk beleidsterrein (Jeugdhulp, Wmo, Participatie) een apart team inrichten, één integraal team waar expertisen vanuit alle terreinen aanwezig zijn of iets daartussen in.
- **Organisatie.** Gemeenten kunnen keuzes maken hoe ze de afdelingen Jeugdhulp, Wmo en participatie positioneren binnen de gemeentelijke organisatie. Deze afdelingen kunnen worden gepositioneerd als drie verschillende afdelingen, of als één. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om de afdelingen fysiek op drie verschillende plekken te positioneren of alle afdelingen op één verdieping of in één gebouw te positioneren.
- **Inkoop.** Voor de inkoop van vormen van Jeugdhulp, Wmo en Participatie, heeft de gemeente met name keuzes per domein, in plaats van overkoepelend. Dit zijn bijvoorbeeld keuzes over het wel/niet gebruiken van een hoofdaannemerschap en keuzes over gemeentelijke of regionale inkoop.
- **Begroting en verantwoording.** Gemeenten kunnen integraal begroten en verantwoording afleggen of per domein (of er tussen in). Daarnaast heeft de gemeente de keuze of ze wel/niet regionaal begroten en of de reserves beschikbaar zijn voor een bepaald domein of voor de drie domeinen.

Gemeenten blijken op deze onderwerpen uiteenlopende keuzes te maken. Voor de clusterindeling in het gemeentefonds zijn vooral die wisselwerkingen relevant die zorgen voor grote financiële verschuivingen tussen taken en verantwoordelijkheden die door verschillende verdeelmodellen beschreven worden. Deze zijn op dit moment nog beperkt, dus hebben verbindingen tussen beleidsterreinen beperkte betekenis voor verdeelmodellen. Op grond van dit kwalitatieve onderzoek kan niet geconcludeerd worden in hoeverre verschillende keuzes van gemeenten invloed hebben op afzonderlijke verdeelmodellen.

Discrepanties tussen theorie en praktijk

In het onderzoek is een groot aantal potentiële discrepanties tussen de verdeelmodellen en de realiteit verzameld. Daarbij is het minder relevant in hoeverre de inkomsten van een individuele gemeente aansluiten op de uitgaven. Dit kan immers samenhangen met beleidskeuzes of uitzonderlijke omstandigheden waar verdeelmodellen geen rekening mee hoeven te houden. Discrepanties tussen verdeelmodellen en praktijk kunnen echter wel duiden op scheefheden in de verdeling. Daarom is zoveel mogelijk geprobeerd de onderliggende oorzaken voor genoemde afwijkingen in beeld te brengen. Om overzicht te houden, zijn in het onderzoek de volgende keuzes gemaakt:

- Discrepanties die veel **overlap** vertoonden, hebben wij samengevoegd tot één iets bredere discrepantie. Zo hebben wij vergelijkbare aandachtspunten bij dezelfde maatstaf gebundeld tot één discrepantie.
- In het onderzoek zijn ook discrepanties genoemd die bleken te berusten op een overduidelijk **misverstand**. Dit soort discrepanties zijn niet opgenomen in de rapportage.
- Het onderzoek betreft de verdeling van de IU SD, **niet het macrobudget**. Een deel van de genoemde discrepanties heeft echter wel betrekking op het macrobudget. Dit is waar van toepassing aangegeven in de tekst. Wij kunnen op basis van dit kwalitatieve onderzoek echter geen oordeel vellen over de vraag of er daadwerkelijk een afwijking is in het macrobudget, of dat de genoemde discrepanties op foute aannames berusten.
- Wij hebben in de gesprekken aangegeven dat het onderzoek naar discrepanties zich focust op de IU SD. In gevallen waarin discrepanties van **andere verdeelmodellen** zijn genoemd, zijn deze niet verder uitgewerkt.

Hoewel sommige discrepanties specifiek over één verdeelmodel gaan, hebben veel discrepanties betrekking op meerdere verdeelmodellen. Wij hebben de discrepanties in het rapport om die reden thematisch geordend.

- **Transformatie.** Sinds de transitie drie jaar geleden zijn gemeenten druk bezig geweest met de transformatie. De financiële effecten hiervan waren nog niet bekend toen de verdeelmodellen gemaakt zijn, en zijn dus ook niet opgenomen in de verdeelmodellen.
- **Uitgangssituatie.** In sommige gevallen is er nu meer zicht op de uitgangssituatie waar de verdeelmodellen op gebaseerd zijn.
- **Aandachtspunten bij maatstaven.** Bij een aantal maatstaven worden kanttekeningen geplaatst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de juistheid van de definitie, en de mate waarin de maatstaf inhoudelijk samenhangt met de kosten.
- **Ontbrekende elementen.** Sinds de verdeelmodellen gemaakt werden, is er veel kennis ontwikkeld over zorggebruik en de kostendrijvers daarvan. Ook is er veel nagedacht over verbeteringen van de verdeelmodellen, los van andere ontwikkelingen.
- **Additionele regelgeving.** In een aantal gevallen hebben gemeenten te maken met nieuwe regelgeving of jurisprudentie die niet voorzien was toen verdeelmodellen opgesteld werden.
- **Aanpalende wetgeving.** Het sociaal domein heeft veel raakvlakken met andere wetten, die niet door de gemeente uitgevoerd worden. Ontwikkelingen in deze wetten hebben invloed op de gemeentelijke kosten.
- **Autonome ontwikkelingen.** Gemeenten geven aan te maken hebben met autonome ontwikkelingen, die niet gerelateerd zijn aan beleidsinterventies.
- **Financieel-technische discrepanties.** Dit betreft vooral vragen over de mate waarin maatstaven tegemoetkomen aan de eisen van de Fvw.
- **Discrepanties die sowieso onderzocht (gaan) worden.** Naast dit onderzoek lopen verschillende andere onderzoeken. Ook van maatregelen die aangekondigd zijn in het Regeerakkoord kan verwacht worden dat de effecten voor invoering nog onderzocht zullen worden. Deze discrepanties worden kort benoemd, maar niet uitgewerkt.

Veel genoemde discrepanties hebben betrekking op specifieke maatstaven of ontbrekende elementen in verdeelmodellen. Deze laatste categorie bestaat grotendeels uit suggesties voor additionele maatstaven. Hoewel enkele van deze discrepanties goed onderbouwd zijn, is voor de meeste aanvullend (kwantitatief) onderzoek nodig.

Ook potentiële discrepanties die samenhangen met regelgeving en aanpalende wetgeving zijn vaak genoemd. In de meeste gevallen betreft het vooral potentiële veranderingen in de macrokosten. Op basis van een kwalitatief onderzoek kan niet geconcludeerd worden in hoeverre deze opmerkingen over het macrobudget reëel zijn. Waar een dergelijke wijziging wel een significante relatieve verandering in het kostenniveau met zich meebrengt, kan de consequentie zijn dat verdeelmodellen hierop herijkt moeten worden.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De afgelopen jaren zijn er veel vragen gesteld over de verdeelmodellen in het sociaal domein. Hoewel een kwalitatief onderzoek niet al deze vragen volledig kan beantwoorden, bevat deze rapportage wel een overzicht van de vragen en opmerkingen en gaat het in op de onderbouwingen die op dit moment wel beschikbaar zijn. De rapportage kan dan ook gezien worden als naslagwerk voor de actuele stand van verdeelmodellen in het sociale domein en als een mogelijke agenda voor monitoring, onderhoud en vervolgonderzoek.

Op grond van het onderzoek trekt AEF de volgende conclusies.

- **De huidige verdeelmodellen bevatten discrepanties.** Met de kennis van nu is het uiteraard mogelijk om betere modellen te maken dan in 2013 en 2014 mogelijk was. In het onderzoek is een groot aantal potentiële discrepanties beschouwd. Daarvan blijkt een deel onderbouwd, een deel nog onduidelijk, en een deel blijkt niet te kloppen. Er zijn ook potentiële discrepanties benoemd die geen invloed hebben op de verdeling, maar samenhangen met beleidskeuzes van gemeenten (en dus niet relevant zijn voor de verdeling), dan wel raken aan vragen over het macrobudget (waarover op grond van een kwalitatief onderzoek geen conclusies kunnen worden getrokken). Voor veruit de meeste discrepanties geldt dat een nadere onderbouwing alleen mogelijk is op basis van kwantitatief vervolgonderzoek. Hoewel er op dit moment nog geen uitgekristalliseerde praktijk bij gemeenten is, geeft het totaal van de aangetroffen discrepanties tussen de verdeelmodellen en de werkelijke uitvoering voldoende aanleiding voor het herzien van de verdeelmodellen.
- **De verdeelmodellen bevatten geen expliciete beleidsmatige veronderstellingen.** De huidige verdeelmodellen van de IU SD zijn met zorg gemaakt, maar dateren van voor de decentralisaties. Dat betekent dat de verdeelmodellen gebaseerd zijn op de historie: het was immers nog niet duidelijk hoe de uitvoering van gemeenten vorm zou krijgen. De huidige objectieve verdeelmodellen zijn optimaal passend gemaakt op de historische verdeling zoals die destijds bekend was. Er zijn geen maatstaven of gewichten aangepast om de verdeelmodellen meer in overeenstemming te laten komen met de beleidstheorie van de betreffende wetten. In overeenstemming met de Fvw – die voorschrijft dat verdeelmodellen kostengeoriënteerd moeten zijn, bevatten de modellen dus geen expliciete beleidsmatige veronderstellingen. Wel zijn uiteraard de uitgangspunten van de Fvw gevolgd.
- **Op dit moment voldoet de huidige clusterindeling grotendeels.** Om een goede verdeling te kunnen bepalen, dient de clusterindeling zo min mogelijk ‘communicerende

vaten' te bevatten. Hoewel er een wisselwerking is tussen de verschillende budgetten, zijn er nog geen grote financiële verschuivingen tussen verschillende beleidsterreinen zichtbaar bij gemeenten. Dat betekent dat de huidige clusterindeling (die recent is aangepast om de gedecentraliseerde taken een plaats te geven in de clusters) grotendeels voldoet. Wel is het van belang om de sociale clusters in de Algemene Uitkering opnieuw te ijken, aangezien zij op dit moment gebaseerd zijn op een theoretische toerekening op basis van Iv3-gegevens.

- **Verdeelmodellen zijn niet toegerust voor aanstaande beleidswijzigingen.** Een aantal van de genoemde discrepanties betreft wijzigingen in wet- en regelgeving, zowel binnen het sociale domein als in andere domeinen. Voor alle verdeelmodellen die op grond van de Fvw gemaakt zijn, geldt dat zij niet toegerust zijn om grote beleidswijzigingen op te vangen. Zij zijn immers kostengeoriënteerd, en beleidswijzigingen kunnen de kostenstructuur fundamenteel veranderen. Ook autonome ontwikkelingen die zorgen dat de kostenniveaus anders veranderen dan de maatstaven kunnen beperkt geaccommodeerd worden. Om die reden is periodieke monitoring en onderhoud van groot belang.
- **Middelen uit het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar; maar voor nieuwe taken worden de middelen vanuit het Rijk als richtinggevend ervaren.** Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de besteding van middelen in het gemeentefonds. Middelen zijn niet geoormerkt, en de clusterindeling is enkel bedoeld als hulpmiddel voor monitoring en onderhoud op macroniveau. Voor middelen die onderdeel zijn van de Algemene Uitkering vullen gemeenten hun beleidsvrijheid dus in zoals bedoeld; voor de middelen uit de IU SD worden de verdeelmodellen vaker als richtinggevend gezien. In veel gemeenten hebben gemeenteraden als uitgangspunt geformuleerd dat de taken uitgevoerd moeten worden binnen het budget dat door het Rijk ter beschikking gesteld wordt. Dit is een logisch gevolg van de onzekerheden rond de decentralisaties. Het gevolg van deze ontwikkeling is dat het verdeelmodel een eigen werkelijkheid creëert: gemeenten passen hun beleid aan op het budget. Daarmee wordt voorbijgegaan aan de bedoeling van het gemeentefonds als een vrij besteedbaar budget, waarmee gemeenten eigen beleidskeuzes kunnen maken.
- **De kennis over de inhoud van de verdeelmodellen is beperkt.** In gemeenten leven diverse opvattingen over verdeelmodellen. Zeker bij 'tekortgemeenten' zijn die beelden vaak niet positief. Hoewel diverse respondenten zich grondig verdiept hebben in de materie en met constructieve bijdragen komen, valt op (zowel in dit onderzoek als in het algemeen) dat in veel gemeenten de feitelijke kennis over de inhoud van de betreffende verdeelmodellen ontbreekt.
- **Kennistekort vermindert het zicht op de bedoeling van zuivere financiële verhoudingen.** Belangrijker dan de feitelijke misvattingen over specifieke verdelingen is het draagvlak voor de achterliggende systematiek van financiële verhoudingen. De *bedoeling* daarvan is – in de kortst mogelijke formulering – een rechtvaardige verdeling van middelen, die aansluit bij de praktijk van gemeenten en lokale beleidsvrijheid toestaat. Dit perspectief lijkt op teveel plaatsen in het openbaar bestuur uit het blikveld verdwenen te zijn. De resultaten van het onderzoek laten zien dat het onderwerp blijvende aandacht vraagt. Mogelijk levert dit rapport een positieve bijdrage aan begrip voor en *vertrouwen* in (de context van) de verdeelmodellen in het sociaal domein.

Aanbevelingen

Er zijn verschillende mogelijkheden om met de gesignaleerde vraagstukken om te gaan. Enerzijds is het van belang om ambtelijk en bestuurlijk het gesprek te voeren over de verwachtingen van de verdeelmodellen, aangezien die op dit moment uiteenlopen.

Tegelijkertijd lopen verschillende gemeenten tegen urgente knelpunten in budgetten aan en is er ook weinig draagvlak om de huidige verdeelmodellen nog veel langer te handhaven.

We schetsen hieronder een *zorgvuldige, pragmatische en haalbare route* door een prioritering aan te brengen in de problemen die opgelost moeten worden. Uitgangspunt van die route is dat bijstellingen in elk geval nodig zijn, ook op de korte termijn (wat in deze context neerkomt op de meicirculaire 2019 als richtpunt). Als besloten wordt dat aanpassing van de verdeel-modellen niet nodig is tot 2021 (publicatie in meicirculaire 2020), is het eventueel ook mogelijk om de eerste stappen (op korte termijn herijken van de verdeelmodellen) uit te stellen tot na een gesprek over de verwachtingen rondom verdeelmodellen. Gezien de doorlooptijd van dit traject en de samenhang met de herziening financiële verhoudingen, bestaat dan echter het risico dat bijstelling pas mogelijk is in 2022.

De aanbevelingen zijn de volgende.

- **Zowel het gemeentefonds als het sociaal domein zijn nog in beweging, maar dat is geen reden om de verdeling onveranderd te laten.** Zowel in de wereld van het sociaal domein als in de wereld van verdeelmodellen zal er de komende jaren nog veel verschuiven. Dat is echter geen reden om de verdeelmodellen nu onveranderd te laten. Daarvoor zijn er teveel reële discrepanties te zien die effect hebben op gemeenten. De belangrijkste discrepanties die aanleiding geven tot vervolgonderzoek zijn onvolkomenheden in historische gegevens en het gebruik van de maatstaven medicijngebruik en Wajong in de verdeelmodellen jeugd en Wmo. Daarnaast is er een groot aantal potentiële discrepanties die op basis van een kwalitatief onderzoek weliswaar niet onderbouwd kunnen worden, maar waarvan het wel aannemelijk is dat zij een rol spelen en opgelost kunnen worden in een nieuw verdeelmodel. Dit onderzoek geeft dan ook aanleiding om ook nu al aan de slag te gaan met de verdeelmodellen.
- **De eerste stap bestaat uit een samenhangend verdeelonderzoek om discrepanties te verminderen.** Veel van de genoemde discrepanties kunnen worden opgelost in een *samenhangend verdeelmodelonderzoek* voor ieder van de verdeelmodellen afzonderlijk. Gezien het samenspel tussen verschillende maatstaven, is een onderzoek waarin het totaal aan maatstaven wordt bezien de beste manier om een discrepantie te toetsen. Een dergelijk onderzoek kan veel van de genoemde discrepanties oplossen, en de meeste discrepanties kunnen in een dergelijk onderzoek meegenomen worden. Dit geldt niet alleen voor volledig onderbouwde discrepanties, maar ook voor discrepanties waarvan op basis van dit kwalitatieve onderzoek niet geconcludeerd kan worden of ze kloppen of niet.
- **Om de meicirculaire 2019 te halen, moet de gebruikelijke werkwijze voor verdeelmodelonderzoek gehanteerd worden.** Een onderzoek zoals hier bedoeld zou zo snel mogelijk moeten worden opgestart, zodat de resultaten (waaronder een voorstel voor het bijstellen van de verdeling) na bestuurlijke bespreking meegenomen kunnen worden in de meicirculaire 2019. Dit houdt in dat het niet mogelijk is om voor dit onderzoek de uitgangspunten van de verdeelmodellen en de onderzoeken fundamenteel aan te passen en dat dus de gebruikelijke werkwijze voor een dergelijk onderzoek gehanteerd wordt. Dit houdt concreet in dat de verdeelmodellen gebaseerd worden op gemeentelijke cijfers, waarbij de realisatie van 2017 het meest betrouwbare uitgangspunt is, en dat hierbij op basis van de eisen van de financiële verhoudingswet het meest passende verdeelmodel geconstrueerd wordt.
- **Voor specifieke discrepanties is aanvullend onderzoek nodig.** Voor een aantal van de genoemde discrepanties is alleen een verdeelmodelonderzoek niet toereikend. Deze zouden als specifiek aandachtspunt in een dergelijk onderzoek opgenomen kunnen worden, of als apart onderzoek uitgevoerd kunnen worden.

- **In een samenhangend onderzoek kan uitgegaan worden van de huidige clusterindeling.** Inhoudelijk zijn er veranderingen in het sociale domein zichtbaar die op zich aanleiding kunnen zijn om te onderzoeken in hoeverre de huidige clusterindeling nog voldoet. In financieel opzicht lijken vooralsnog echter geen grote verschuivingen op te treden. Daarom, en omdat op dit moment nog niet te zeggen is wat de ideale clusterindeling dan wel zou moeten zijn, adviseren wij om de huidige clusterindeling in beginsel ongewijzigd te laten.
- **Over een aantal jaren zal het nodig zijn de verdeelmodellen te herijken.** Gezien de transformatie in het sociale domein en het feit dat er nu nog geen uitgekristalliseerde praktijk in gemeenten is, is het goed mogelijk dat de uitgaven van gemeenten over een aantal jaren een andere structuur hebben dan nu. Op dat moment zal ook opnieuw gekeken moeten worden naar de verdeling, ook als deze op korte termijn herijkt wordt.
- **Parallel daaraan is het van belang het gesprek te voeren over de verwachtingen rondom verdeelmodellen.** Gezien de uiteenlopende verwachtingen van verdeel-modellen en de dynamiek die daaruit voortkomt, adviseren we om op verschillende niveaus gesprekken te voeren die verder gaan dan de uitkomst van specifieke verdelingen. Met het traject rondom de Herziening Financiële Verhoudingen is hier een aanzet toe gegeven.
- **Versterken van de informatievoorziening kan een bijdrage leveren.** De huidige manier waarop van Rijkszijde informatie wordt gepresenteerd versterkt onnodig het gevoel dat verdeelmodellen ingewikkeld zijn. Een vorm waarbij gemeenten informatie over het totaal op hoofdlijnen krijgen en zich gericht verder kunnen verdiepen als zij daar behoefte aan hebben, zou helpen. Goede informatievoorziening heeft de aandacht van de fondsbeheerders, ook in het kader van de Herziening Financiële verhoudingen. Daarnaast zien we ook voor gemeenten een opgave om zich beter dan nu in de materie te verdiepen. De VNG zou een grotere rol kunnen spelen in het verhogen van het kennisniveau bij gemeenten, en daarbij ook verbindingen tussen inhoudelijke en financiële experts kunnen faciliteren.
- **Samengevat: kies voor een zorgvuldige benadering.** Bij elke aanpassing aan verdeelmodellen is het van belang om de bedoeling van een rechtvaardige verdeling (zoals hiervoor omschreven) te borgen. Zowel technisch als procesmatig vraagt een aanpassing veel. Belangrijker is echter dat een aanpassing altijd tot herverdeeleffecten leidt, met mogelijke onrust onder gemeenten en nieuwe vragen over de verdeelmodellen. In de context die we hiervoor hebben beschreven is zorgvuldigheid van groot belang. In dit rapport adviseren wij om die reden een benadering waarin eerst de belangrijkste knelpunten worden opgelost, en daarna de verdere doorontwikkeling ter hand wordt genomen. Concreet betekent dat in onze ogen het volgende.
  - Hanteer dit onderzoek als ‘naslagwerk’, zodat er een gedeeld startpunt is voor gesprekken over de verdeelmodellen in het sociaal domein.
  - Start op korte termijn een onderzoek naar herijking per verdeelmodel, waarbij de clusterindeling op hoofdlijnen hetzelfde blijft. Voer daarnaast een aantal specifieke onderzoeken uit, mogelijk als onderdeel van de herijking.
  - Werk parallel aan dit traject, mogelijk in samenhang met de herziening financiële verhoudingen, aan het versterken van het kennisniveau en het ontwikkelen van reële verwachtingen over verdeelmodellen.
  - Over een paar jaar zal een nieuwe herijking nodig zijn. Op dat moment is het ook zinvol om de clusterindeling te onderzoeken en mogelijk aan te passen naar aanleiding van de nieuwe werkwijzen die dan in gemeenten zijn ontstaan in het sociaal domein.

1 Inleiding

1.1 Context

Met de decentralisaties binnen het sociaal domein, die per 1 januari 2015 zijn gerealiseerd, zijn het takenpakket en de verantwoordelijkheden van gemeenten op het gebied van jeugdhulp, Wmo en participatie uitgebreid en samengevoegd met bestaande taken en verantwoordelijkheden.

De achterliggende gedachte bij deze verschuiving van verantwoordelijkheden was dat de noodzakelijke hervormingen – integraal werken, meer aandacht voor zelfredzaamheid en een andere relatie tussen overheid en burgers – het best vormgegeven konden worden door de bestuurslaag die het dichtst bij de burger stond: de gemeente. Daarbij was de gemeente reeds op een aantal aangrenzende terreinen actief. Volgens de beleidstheorie zou het mogelijk moeten zijn om kwalitatieve en procesmatige verbeteringen te realiseren door de gemeenten verantwoordelijk te maken voor de gehele keten. De decentralisaties gingen dan ook gepaard met bezuinigingen.

Om deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden te bekostigen zijn de geldstromen van de drie afzonderlijke wetten gebundeld in de Integratie-uitkering Sociaal Domein (IU SD). De IU SD is opgebouwd uit drie afzonderlijke berekeningen voor de verschillende deelterreinen, ieder met een eigen achtergrond en werkwijze. De verdelingen zijn deels historisch en deels (vaak via een ingroeipad) objectief; ze zijn gebaseerd op niet door beleid beïnvloedbare maatstaven (bepalende kenmerken) die ieder een bepaald gewicht in de verdeling hebben.

De verdeelmodellen van de IU SD, hebben de afgelopen jaren nadrukkelijk in de belangstelling gestaan van pers en politiek. Een belangrijke vraag is of (de ervaren) tekorten van gemeenten samenhangen met de gehanteerde verdeelmodellen die met de decentralisaties zijn ingevoerd. Op basis van een eerdere quickscan van AEF[1] heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) toegezegd[2] om nadere onderzoeken te laten uitvoeren naar de bestaande verdeelmodellen.

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van BZK wil meer inzicht in verdeelmodellen, met als doel deze structureel te verbeteren. Daartoe heeft het ministerie in de offerteaanvraag een zestal onderzoeksvragen geformuleerd.

[1] Blijvend vernieuwen in het sociaal domein, (2017), AEF

[2] Algemeen overleg vaste Kamercommissie BZK en VWS, 31 mei 2017

Deze zijn:

1. Het beschrijven van het **taakgebied/beleidsterrein** van de gemeenten met daarbij aandacht voor de relevante te onderscheiden onderdelen, de mate van beleidsvrijheid, wettelijk vastgelegde taken en beleidsmatige ontwikkelingen. Deze onderzoeksvraag omvat ook het beschrijven van **verschillen in uitvoeringspraktijk** van de verdeelmodellen in het sociaal domein (zoals informatiemomenten, nacalculaties, definities van maatstaven, wijze en moment van definitieve vaststelling).
2. Wat zijn de beleidsmatige **veronderstellingen** die aan de verdeling ten grondslag liggen en de praktijk van de afgelopen jaren? En wat is de vertaling van deze beleidsuitgangspunten in het verdeelmodel en hoe pakt die uit?
3. Geef een oordeel over de in het onderzoek opgehaalde **discrepanties** tussen de praktijk en de aan de verdeling ten grondslag liggende veronderstellingen. De onderzoekers geven aan of de (verschillen met de praktijk van de) betreffende beleidsuitgangspunten betrekking hebben op bijvoorbeeld de verdeling, de budgettaire omvang, wet- en regelgeving van het Rijk, beleidsmatige keuzes van gemeenten of iets anders. Ook dient de reikwijdte in kaart te worden gebracht: in hoeverre doen de verschillen zich voor bij individuele gemeenten dan wel breder bij groepen van gemeenten of gemeentebreed? Het onderzoek legt de focus op de vraag: **vergt het verdeelmodel aanpassing** op basis van de beleidsuitgangspunten of is daar op inhoudelijke gronden geen aanleiding toe?
4. Hoe is het verband en de **wisselwerking** met de budgetten binnen (algemene uitkering) en buiten het gemeentefonds?
5. Is er sprake van een **relatie met andere clusters** of onderdelen daarvan binnen het gemeentefonds en wat betekent dit voor de clusterafbakening zoals opgenomen in de meest recente meicirculaire van het gemeentefonds? Deze onderzoeksvraag omvat ook een oordeel over wat de **domeinoverstijgende werkwijze** van gemeenten bij de decentralisaties betekent voor de afbakening van (deel)budgetten in het sociaal domein. Hierbij dient ook het feit te worden betrokken dat de nieuwe BBV-voorschriften voor Informatie voor Derden (Iv3) geen onderscheid maakt naar de drie decentralisaties, maar uitgaat van de integrale dienstverlening zoals deze in de praktijk vorm heeft gekregen.
6. Zijn de verdeelmodellen goed geëquipeerd om mogelijke **nieuwe ontwikkelingen** (waaronder nieuwe wetgeving en aanpassingen in de omvang van de macrobudgetten) op te vangen?

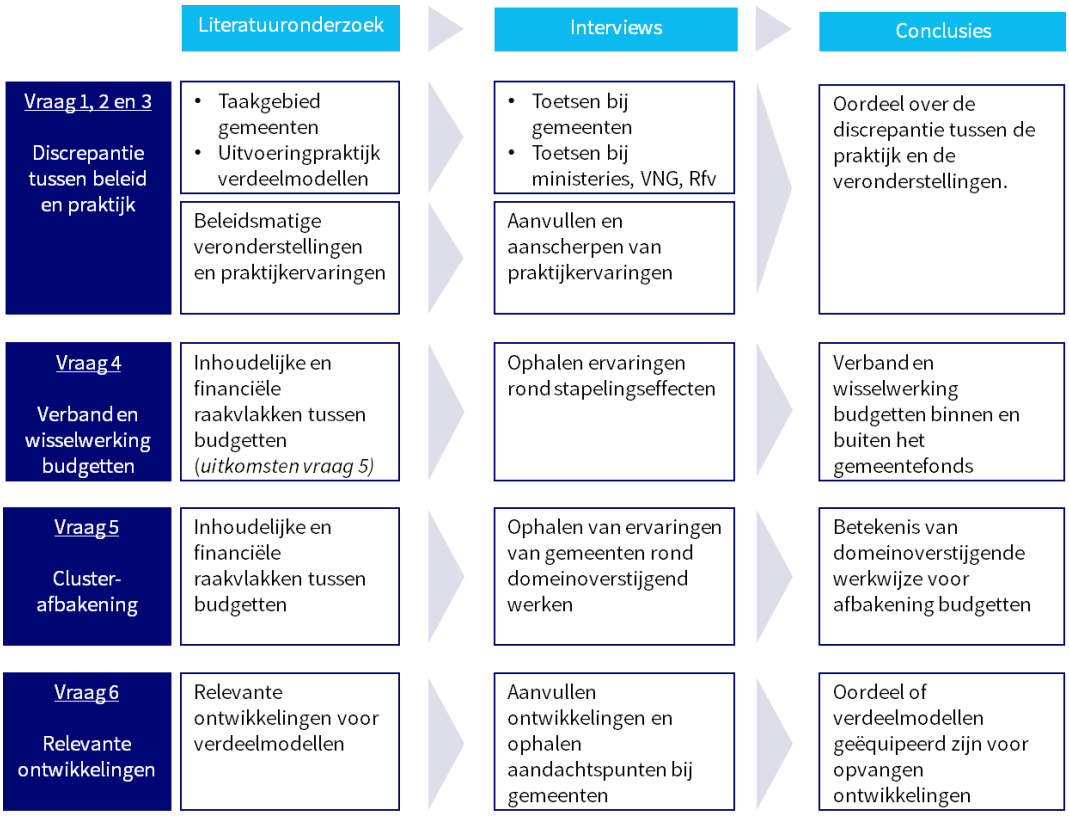
De focus van het onderzoek is de IU SD. Gezien de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen is het echter onmogelijk – en niet wenselijk – om in het onderzoek alleen de IU SD te beschouwen. Daarom worden in het beschrijvende gedeelte van het onderzoek ook andere relevante verdeelmodellen meegenomen:

- Bij het beschrijven van de beleidsterreinen van gemeenten, de algemene veronderstellingen onder de verdeelmodelsystematiek en de beperkingen daarvan in relatie tot het sociaal domein richten we ons op **alle beleidsterreinen binnen het sociaal domein**. Hierin nemen we dus ook andere uitkeringen mee.
- Voor het identificeren van specifieke discrepanties in het verdeelmodel sociaal domein richten we ons met name op **de IU SD**. Hier ligt ook de meeste urgentie bij gemeenten. Mochten er andere discrepanties naar voren komen die buiten de IU SD vallen (maar binnen het sociaal domein), dan signaleren wij deze, maar deze hebben dan niet de focus in het onderzoek.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om antwoord te kunnen geven op de zes onderzoeksvragen heeft AEF literatuuronderzoek gedaan en informatie opgehaald bij gemeenten. Voor het literatuuronderzoek hebben we verschillende bronnen gebruikt, zoals de uitgangspunten in de wetten en memories van toelichting, onderzoeksrapportages over de verdeelmodellen, en onderzoeken die sindsdien gepubliceerd zijn over de verdeelmodellen en resultaten van gemeenten. Daarnaast hebben we aan de hand van semigestructureerde interviews met gemeenten verdere potentiële discrepanties opgehaald en getoetst.

In onderstaande figuur is aangegeven welke stappen gezet zijn per onderzoeksvraag (of combinatie van onderzoeksvragen) om tot het benodigde inzicht te komen.



Figuur 1: stappenplan per onderzoeksvraag.

Gespreksronde langs gemeenten

Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang dat de selectie van gemeenten een goede weergave is van alle gemeenten in Nederland. Gezien de kwalitatieve aard van het onderzoek is het daarbij vooral van belang dat de variëteit van gemeenten opgenomen is in het onderzoek. Daarnaast is het voor de toetsing van discrepanties van belang dat ook juist vergelijkbare gemeenten opgenomen zijn om zodoende het verband tussen de discrepantie en de objectieve kenmerken van gemeenten verder te onderbouwen of weerleggen. Voor definitief uitsluitsel zal nader kwantitatief onderzoek nodig zijn. De selectie van gemeenten is daarom op drie manieren gedaan:

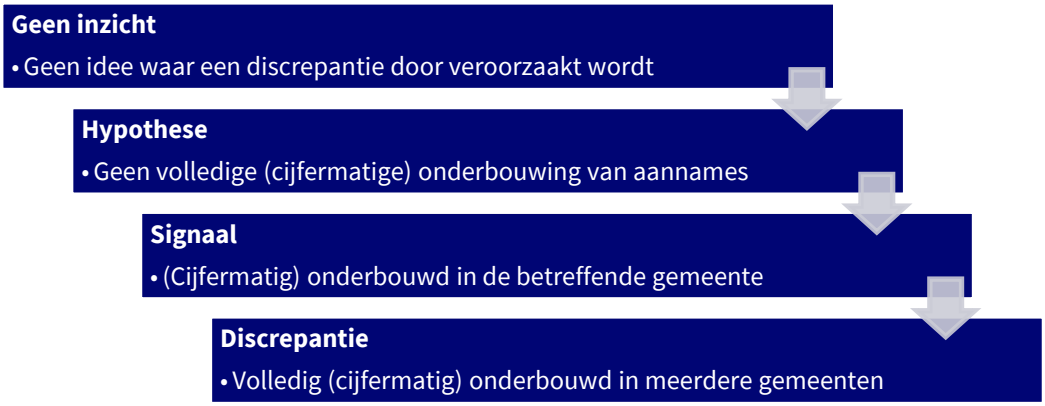
1. Aanschrijven van **gemeenten die in eerdere onderzoeken discrepanties** hebben aangegeven. Deze gemeenten hebben nu mogelijk meer zicht op deze discrepanties dan ten tijde van de eerdere onderzoeken.

2. Een oproep **via de VNG** aan alle gemeenten om contact op te nemen wanneer zij discrepanties zien of inhoudelijk bij kunnen dragen aan het onderzoek.
3. Aanvullend op het bovenstaande **hebben we specifieke gemeenten aangeschreven** om te komen tot voldoende variëteit. In deze selectie hebben we primair gekeken naar gemeenten die voldoende input op de eerder genoemde discrepanties konden leveren, en binnen die groep gemeenten geselecteerd op basis van variëteit op het gebied van:
   - uitkomsten budget IU SD (negatief of positief herverdeeleffect)
   - inwonersaantallen (grote/kleine gemeente)
   - regionale spreiding (over provincies).

De lijst met gemeenten die een bijdrage geleverd hebben, is opgenomen in bijlage A.

1.4 Oordeel over potentiële discrepanties

De potentiële discrepanties die gemeenten aandragen of die in de literatuur genoemd worden, verschillen in het **niveau van onderbouwing**. De verschillende niveaus van onderbouwing zijn samengevat in onderstaande figuur.



Figuur 2: verschillende niveaus van onderbouwing.

Idealiter zijn discrepanties volledig, liefst ook cijfermatig, onderbouwd door meerdere gemeenten. In de praktijk zijn potentiële discrepanties vaak slechts in één gemeente onderbouwd en hebben andere gemeenten er geen zicht op. Dit is weliswaar een minder sterke onderbouwing, maar is nog steeds een waardevol signaal. Ook hypotheses, met mogelijk een gedeeltelijke onderbouwing, kunnen waardevolle aanknopingspunten geven voor een vervolgonderzoek. Wij nemen de potentiële discrepanties daarom allemaal op in de rapportage, en kijken per onderwerp hoe diepgaand een onderbouwing mogelijk is.

De onderbouwing zegt iets over de mate waarin het aannemelijk is dat een verondersteld verband klopt. Een tweede vraag is in hoeverre de gevonden discrepanties **relevant** zijn. Om dit te toetsen, zijn de discrepanties afgezet tegen de eisen van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Dit is het wettelijke kader van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, en dus ook voor de verdeelmodellen in het sociaal domein. Hier gaan we later in deze rapportage dieper op in.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

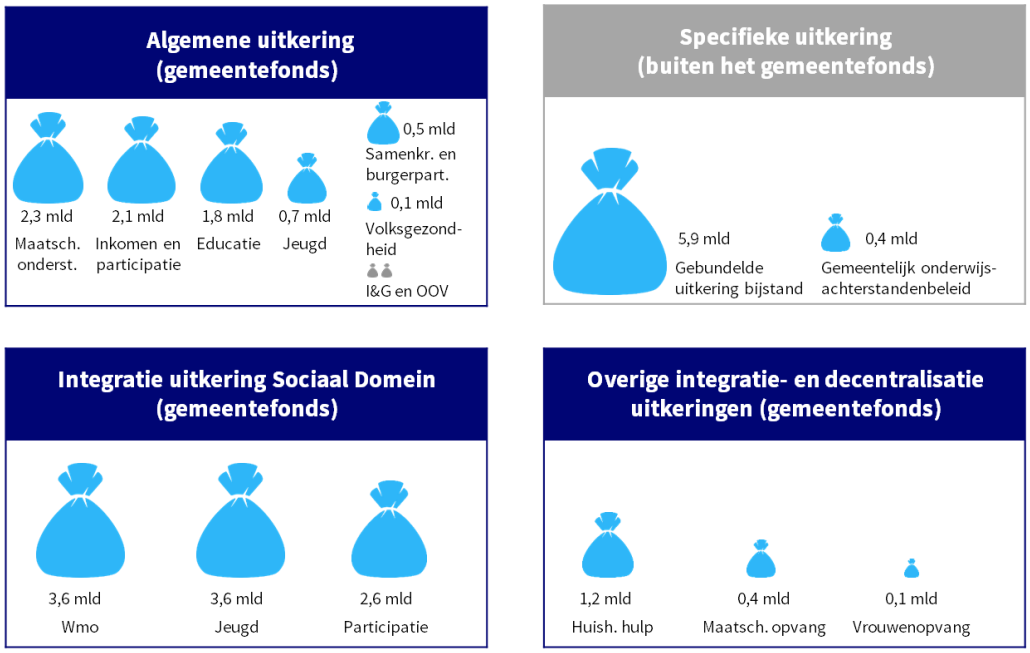
- De conclusies en aanbevelingen zijn samengevat in de **managementsamenvatting**.
- In **hoofdstuk 2** bespreken we de relevante verdeelmodellen in het sociaal domein. Daarbij gaan we kort in op de inhoud van de taken waar de verdeelmodellen aan gerelateerd zijn, maar ook op de opbouw van de verdeling zelf en het proces rondom het vaststellen van de verdeling.
- **Hoofdstuk 3** is een intermezzo over de Financiële verhoudingswet. Deze wet vormt het uitgangspunt voor iedere verdeling in het gemeentefonds, en dus ook voor de verdelingen in het sociaal domein. In dit hoofdstuk is ook het beoordelingskader opgenomen dat in hoofdstuk 5 wordt gebruikt.
- In **hoofdstuk 4** gaan we in op de werkwijzen in het sociaal domein. Daarbij beschrijven we eerst de beleidstheorie achter het gedecentraliseerde stelsel en daarna de manier waarop verschillende gemeenten hun lokale stelsel in de praktijk vormgeven en wat dit betekent voor de wisselwerking tussen budgetten.
- In **hoofdstuk 5** gaan we in op de afzonderlijke discrepanties. Deze zijn thematisch geordend naar de aard van de discrepantie.
- In **hoofdstuk 6** staat een korte reflectie op het onderzoek.

2 Verdeelmodellen in het sociaal domein

2.1 Financieringsstromen in het sociaal domein

Gemeenten ontvangen op verschillende wijzen middelen voor het uitvoeren van de taken die zij hebben. De voornaamste bron van inkomsten zijn uitkeringen van het Rijk. Door middel van verschillende uitkeringen worden aan gemeenten middelen verstrekt die al dan niet geoormerkt zijn voor een bepaald doel.

In onderstaande figuur is een overzicht opgenomen van de verschillende uitkeringen die van belang zijn voor het sociaal domein in het jaar 2017.[3][4]



Figuur 3: overzicht van uitkeringen voor het sociaal domein in het jaar 2017.

[3] De uitkeringen in de AU zijn de bedragen in de clusters. Deze zijn niet gecorrigeerd voor OZB en exclusief overige eigen middelen en komen dus niet overeen met de budgetten die feitelijk aan gemeenten worden uitgekeerd. Zie voor een uitgebreidere toelichting de POR's en de circulaires.

[4] Betekenis afkortingen: *Maatsch.onderst.* = Maatschappelijke ondersteuning; *Samenkr. en burgerpart.* = Samenkracht en burgerparticipatie; *I&G* = Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling; *OOV* = Openbare Orde en Veiligheid; *Huish. Hulp* = Huishoudelijke Hulp; *Maatsch. opvang* = Maatschappelijke opvang.

Voor het sociaal domein zijn vier typen uitkeringen van belang:

- Indien mogelijk worden middelen verstrekt via de **Algemene Uitkering (AU)**. De middelen in de AU zijn niet geoormerkt, en worden als één budget aan gemeenten verstrekt. Onder de motorkap bestaat er wel een opdeling naar beleidsterreinen. Deze wordt voornamelijk gebruikt voor het onderhoud van de verdeling: door in het jaarlijkse periodiek onderhoud gelden voor specifieke taken te isoleren, kunnen scheefheden in de verdeling gericht opgemerkt en onderzocht worden.
- Voor taken die recent gedecentraliseerd zijn, en waarvan de taakuitvoering nog niet duidelijk is, is er de **Integratieuitkering (IU)**. Ook hier betreft het niet-geoormerkte budgetten, maar deze worden wel tijdelijk apart gehouden van de AU. Een IU heeft een vaste looptijd, en wordt als deze afloopt in principe toegevoegd aan de AU.
- Vergelijkbaar met de IU is een **Decentralisatieuitkering (DU)**. Ook dit zijn niet-geoormerkte gelden voor recent gedecentraliseerde taken, maar in dit geval is de looptijd niet vooraf bepaald. Ook is het mogelijk om de gelden niet over alle gemeenten te verdelen, maar slechts over een deel van de gemeenten.
- Bovenstaande uitkeringen zijn onderdeel van het gemeentefonds. Daarnaast verstrekt het Rijk **Specifieke Uitkeringen (SU)** aan gemeenten voor specifieke taken. Het betreft in beginsel[5] geoormerkte gelden, waar gemeenten apart verantwoording over moeten afleggen. Specifieke uitkeringen worden door het relevante vakdepartement buiten het gemeentefonds om verstrekt.

Uitgangspunt bij al deze verdelingen is de Financiële verhoudingswet (Fvw).

De Financiële verhoudingswet
De Financiële verhoudingswet (Fvw) regelt de financiële betrekkingen tussen de Rijksoverheid en de provincies en gemeenten. De wet stelt de kaders waarbinnen de verdeling van middelen van de Rijksoverheid over gemeenten en provincies moet plaatsvinden binnen het gemeentefonds. Het uitgangspunt voor de Algemene Uitkering is: *'elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren'.* Van de verdeelmodellen vraagt dit dat zij rekening houden met objectieve en globale gegevens maar ook dat er rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben in de verwerving van middelen (vooral door middel van belastingen). Tegelijkertijd veranderen de omstandigheden (endogene en exogene factoren) van gemeenten constant en zijn aanpassingen nodig. Zodoende zijn de twee leidende principes van de Fvw: *'Rechtvaardigheid'* en *'Flexibiliteit'* die nader zijn uitgewerkt in de volgende eisen: *'Globaliteit, Dynamisch, Geen negatieve prikkels, Stabiliteit en Kostenoriëntatie'.*

In de praktijk betekent dit dat de verdeling gebaseerd is op objectieve, niet beïnvloedbare kenmerken van gemeenten, verdeelmaatstaven genoemd. Iedere maatstaf heeft een eigen gewicht in de verdeling. Aan de hand van de kenmerken van een specifieke gemeente wordt vervolgens het bedrag berekend dat deze gemeente ontvangt. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de lokale belastingruimte. In Hoofdstuk 3 staan we langer stil bij de Fvw.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we nader stilstaan bij de verschillende uitkeringen en de daaronder liggende verdeelmodellen.

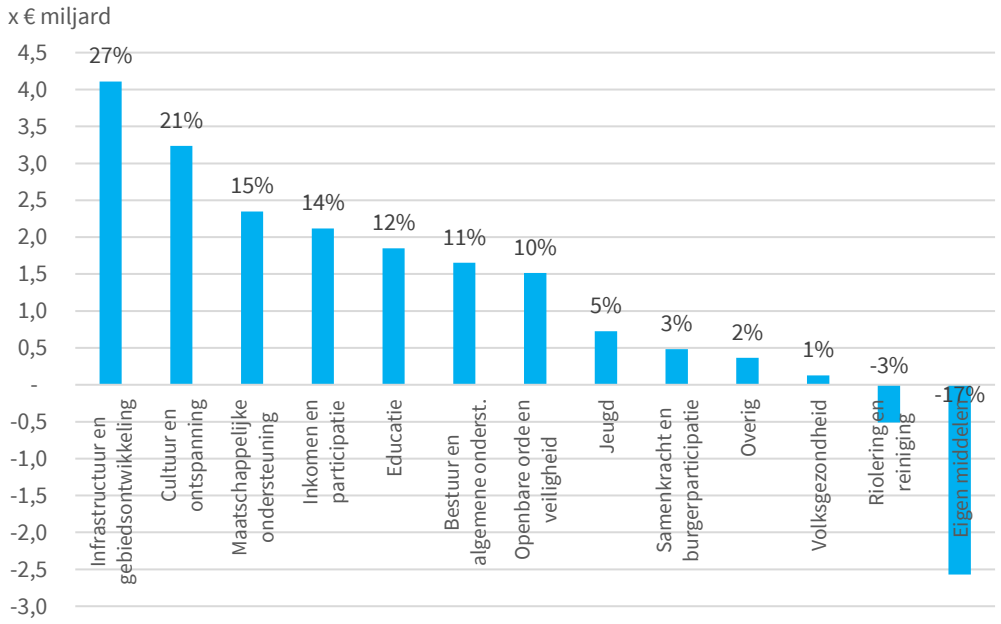
[5] Voor de gebundelde uitkering geldt dat eventuele overschotten wel voor andere doeleinden mogen worden ingezet, zie later in dit hoofdstuk.

2.2 De algemene uitkering

De AU voorziet gemeenten van algemene middelen die zij **naar eigen inzicht kunnen besteden**, en dus gekenmerkt worden door een relatief **hoge mate van beleidsvrijheid**. Gemeenten zijn hierbij uiteraard wel gebonden aan wettelijke kaders. Aan de middelen in de AU zijn geen bestedingsvoorwaarden verbonden, en zij zijn niet geoormerkt voor specifieke beleidsterreinen. Er hoeft ook geen verantwoording te worden afgelegd aan het Rijk over de besteding van deze middelen. Wel is het gemeentefonds ten behoeve van het onderhoud van de verdeling ingedeeld naar clusters van inhoudelijk met elkaar samenhangende beleidsterreinen. Voor ieder van deze clusters geldt in de AU een objectief verdeelmodel. Deze verdeelmodellen sluiten in het kader van kostenoriëntatie zo goed mogelijk aan op de werkelijke kosten van gemeenten voor het betreffende beleidsterrein. De AU is de som van deze verdeelmodellen. Dit resulteert in een verdeelmodel met ongeveer 60 maatstaven om de uitkering per gemeente vast te stellen.[6]

Aandachtspunt bij de interpretatie van de AU is dat in gemeentelijke uitgaven nieuwe en oude taken door elkaar lopen, en er ook niet altijd een strikt onderscheid gemaakt kan worden naar taken die vanuit verschillende uitkeringen bekostigd worden. Een deel van de betreffende gelden is onderdeel van de AU. In deze paragraaf refereren wij met het woord cluster aan het gedeelte van het cluster dan binnen de AU valt.

De omvang van de AU wordt bepaald via de **trap-op-trap-af-systematiek**. Dat houdt in dat de omvang van het gemeentefonds gekoppeld is aan een deel van de rijksbegroting: als het Rijk meer geld uitgeeft, neemt ook de omvang van het gemeentefonds toe. In het uitkeringsjaar 2017 was de omvang van de AU ruim € 15 mld. Dit bedrag is verdeeld over meerdere clusters. In Figuur 4 is weergegeven wat de omvang is van elk cluster, in euro's en als percentage van het totaalbudget.



Figuur 4: verdeling van middelen binnen de AU.

[6] De AU bevat ook een correctie voor de belastingcapaciteit die gemeenten hebben voor de OZB. Hier gaan we in hoofdstuk 3 verder op in.

Gemeenten worden jaarlijks over de AU geïnformeerd in de meicirculaire, de septembercirculaire en de decembercirculaire van het gemeentefonds. Hierin worden eventuele wijzigingen in maatstaven gepubliceerd, evenals veranderingen in de gewichten per maatstaf en de uitkeringsfactor[7].

Over het algemeen bevat de meicirculaire de belangrijkste wijzigingen die voortvloeien uit beleidsmatige keuzes van het Rijk. In iedere circulaire wordt een update gegeven van de berekening van de onderdelen van het gemeentefonds, zowel voor toekomstige als voor eerdere jaren. Dit laatste kan leiden tot nacalculaties. De uitkering van jaar t wordt definitief vastgesteld in de decembercirculaire van jaar t+2.

Recentelijk is een **nieuwe clusterindeling** ingevoerd naar aanleiding van de invoering van de nieuwe Iv3-taakvelden. Van een aantal clusters is de omvang gewijzigd en de clusters Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd zijn opgesplitst in vier nieuwe clusters: **Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugd, Samenkracht en burgerparticipatie, en Volksgezondheid**. De nieuwe clusterindeling sluit beter aan bij de nieuwe verantwoordingsmethodiek voor gemeenten (BBV).

De nieuwe clusterindeling van de sociale clusters heeft geen herverdeeleffecten tot gevolg: voor elke verdeelmaatstaf is het totale gewicht gelijk gehouden. Wel heeft er een wijziging plaatsgevonden in de verdeling van dit gewicht over de clusters.[8] Deze wijziging is gebaseerd op een toerekening van de bestaande middelen in de oude clusters, waarbij het uitgangspunt was dat er geen herverdeling plaats mocht vinden. Op dit moment heeft er dus nog geen nieuw onderzoek plaatsgevonden naar deze verdelingen. De verdeelformules voor deze clusters in het sociaal domein stammen uit 2004[9]. Op dit moment is dus niet duidelijk in hoeverre deze clusters zijn gerelateerd aan de kosten voor de bijbehorende taken. Om de verdeling aan te laten sluiten op de actuele kosten, zou nieuw onderzoek noodzakelijk zijn. Er is ten tijde van de herijking van het gemeentefonds voor gekozen om dit niet uit te voeren omdat er in verband met de decentralisaties op dit moment te veel in beweging is in het sociaal domein.

Aangezien de beleidsterreinen die bekostigd worden vanuit de AU uiteenlopend van aard zijn, hebben niet alle clusters binnen de AU raakvlakken met het sociaal domein (SD). Daarmee is maar een deel van de clusters relevant voor het onderzoek. In onderstaande tabel staan de clusters van de AU samengevat. In de linkerkolom staan clusters die een **relatie met het sociaal domein** hebben. Hier staan we in deze paragraaf kort bij stil.

Clusters mét relatie met het SD	Clusters met beperkte relatie met het SD
Inkomen en participatie	Eigen middelen
Samenkracht en burgerparticipatie	Cultuur en ontspanning (C&O)
Jeugd	Riolering en reiniging (R&R)

[7] De uitkeringsfactor is de schaalfactor waarmee de berekening van maatstaven en gewichten vermenigvuldigd wordt om op de juiste omvang uit te komen.

[8] Meicirculaire gemeentefonds 2017 – bijlage schema nieuwe clusterindeling gemeentefonds.

[9] De verdeling is in 2006 met deze formules aangepast.

Maatschappelijke ondersteuning	Bestuur en algemene ondersteuning
Educatie	Overig
Volksgezondheid	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (I&G)	
Openbare Orde en Veiligheid (OOV)	

Tabel 1: clusters binnen de algemene uitkering.

Cluster Inkomen en participatie

Dit cluster bevat middelen die geënt zijn op kosten die gemeenten maken voor:

- De **uitvoering** van inkomensvoorzieningen en **toeleiding** naar re-integratie. De kosten voor de uitkeringen zelf worden via een SU aan de gemeenten verstrekt (zie ook verderop in dit hoofdstuk). De kosten voor re-integratietrajecten zijn opgenomen in het participatiebudget in de IU SD.
- **Minimabeleid**, zoals de kosten voor bewindvoering, bijzondere bijstand en zaken als stadspassen. Het betreft de uitgaven van de gemeenten exclusief de uren dienstverlening voor bijvoorbeeld schuldhulpverlening.

Om te komen tot een verdeling wordt voor dit cluster gebruikgemaakt van 7 maatstaven. Voor 54% wordt deze verdeling bepaald door het 'aantal bijstandsontvangers'[10]. De verklaring hiervoor is dat de kosten voor het bijstandsloket een direct gevolg zijn van het aantal bijstandsontvangers. Ook de maatstaf 'huishoudens met een laag inkomen boven een drempel' (19%) heeft een groot aandeel in de verdeling.

Cluster Samenkracht en burgerparticipatie

Het cluster Samenkracht en burgerparticipatie is per 2017 een nieuw cluster binnen de algemene uitkering. Voorheen waren deze middelen ondergebracht in de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. De bijbehorende taken zijn algemene voorzieningen die **gericht zijn op participatie**. Bijvoorbeeld het ondersteunen van op participatie gerichte burgerinitiatieven, preventie, kinderopvang en noodopvang voor vluchtelingen.[11] De verdeling is afgeleid van de verdeling van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning in 2016.

Het budget voor dit cluster wordt verdeeld aan de hand van 19 maatstaven. De maatstaven met het grootste aandeel in de verdeling is het aantal jongeren (16%), inwoners (15%), minderheden (14%) en huishoudens met een laag inkomen boven de drempel (13%).

Cluster Jeugd

Het cluster Jeugd in de huidige vorm bestaat sinds 2017. Het cluster correspondeert met de kosten die gemeenten maken voor maatwerkdienstverlening en geëscaleerde zorg voor jongeren onder de 18 jaar.[12] Dit zijn taken die volledig gefinancierd worden vanuit de IU SD, dus het is niet duidelijk met welke taken de middelen binnen de AU corresponderen. De verdeling is afgeleid van de verdeling in het cluster Jeugd zoals dat in 2016 bestond.

[10] Sinds 2016 wordt het gemiddeld aantal bijstandsontvangers over de afgelopen drie jaar als maatstaf gebruikt.

[11] IV3-Informatievoorschrift 2017, Gemeenten (Rijksoverheid).

[12] Meicirculaire gemeentefonds 2017 – bijlage schema nieuwe clusterindeling gemeentefonds.

De verdeling binnen dit cluster is gebaseerd op 9 maatstaven. 'Aantal jongeren' is de maatstaf met het grootste aandeel in de verdeling (47%). Ook de maatstaven 'minderheden' en 'huishoudens met laag inkomen boven de drempel' hebben een relatief groot aandeel in de verdeling (respectievelijk 20% en 17%).

Cluster Maatschappelijke ondersteuning

Het budget is geënt op de kosten die gemeenten maken voor maatwerkvoorzieningen, maatwerkdienstverlening en geëscaleerde zorg voor volwassenen (boven 18 jaar). Dit zijn taken die voor een groot deel gefinancierd worden vanuit andere uitkeringen die later in dit hoofdstuk besproken worden. Daarnaast betreft het taken voor individuele voorzieningen (woningaanpassingen, rolstoelen en scootmobielen), collectief vervoer en enkele andere elementen van de voormalig Wet voorzieningen gehandicapten, die al langer door gemeenten uitgevoerd worden. De verdeling is afgeleid van de verdeling in het cluster Maatschappelijke ondersteuning zoals dat in 2016 bestond.

De verdeling van het cluster Maatschappelijke ondersteuning is gebaseerd op 18 maatstaven. De maatstaf met het grootste effect is het 'aantal inwoners', dat voor 29% de verdeling bepaalt. Ook de maatstaven ouderen, huishoudens met laag inkomen boven de drempel en omgevingsadressendichtheid hebben een relatief groot aandeel (respectievelijk 15%, 12% en 10%).

Cluster Educatie

Het cluster educatie is opgebouwd uit twee subclusters:

- **Onderwijshuisvesting.** Binnen dit subclusters vallen de verantwoordelijkheden van gemeenten voor een 'adequate huisvesting van primair en voortgezet onderwijs'. De reikwijdte van deze verantwoordelijkheid verschilt tussen primair en voortgezet onderwijs en kan ook tussen gemeenten verschillen i.v.m. de mogelijkheden om lokaal de keuze te maken verantwoordelijkheden door te decentraliseren naar schoolbesturen.
- **Overige educatie.** Binnen dit clusters valt een grote variëteit aan taken en verantwoordelijkheden zoals: leerlingenvervoer, onderwijsachterstandenbeleid, voor- en vroegschoolse educatie, schoolbegeleiding, volwasseneducatie, leerplicht, RMC en brede scholen.

De taken en verantwoordelijkheden binnen het subcluster 'Overige educatie' hebben raakvlakken met een of meerdere domeinen in het sociaal domein. Zo hebben activiteiten voor kinderen en jongeren raakvlak met de Jeugdwet en volwasseneneducatie met de Participatiewet en de Wmo, en zijn verschillende gemeenten bezig met integraal doelgroepenvervoer.

Voor de verdeling binnen het cluster Educatie wordt gebruikgemaakt van 15 maatstaven. Het grootste aandeel in de verdeling is de maatstaf 'aantal jongeren' (48%). Ook de maatstaf leerlingen VO heeft een relatief groot aandeel in de verdeling (21%).

Cluster Volksgezondheid

De taken binnen dit cluster vielen voor 2017 nog onder maatschappelijke ondersteuning en jeugd. Onder het cluster Volksgezondheid vallen nu "de maatregelen ter **bescherming van de gezondheid** van de bevolking als geheel, van specifieke risicogroepen, van jeugd en van ouderen".[13] Denk aan jeugdgezondheidszorg, openbare gezondheidszorg, het monitoren van

[13] Iv3-Informatievoorschrift 2017, Gemeenten (Rijksoverheid)

de gezondheidssituatie, het geven van voorlichting en advies, en ambulance en ziekenvervoer. De verdeling is afgeleid van de verdeling van de clusters Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning in 2016.

De budgetverdeling van dit cluster is gebaseerd op 19 maatstaven. De maatstaven die het grootste aandeel hebben in de verdeling zijn het aantal jongeren (16%), inwoners (15%), minderheden (14%) en huishoudens met een laag inkomen boven de drempel (13%).

Cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV)
De verdeling binnen het cluster Openbare Orde en Veiligheid is geënt op de kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid (in de breedste zin van het woord). Alleen het subcluster **Overige OOV** is relevant voor dit onderzoek. Hier vallen taken onder als handhaving, toezicht en preventie, beleids- en planvorming integrale veiligheid, HALT-bureaus en veiligheidshuizen. Aangezien het slechts een deel van dit subcluster betreft, zijn zaken als de omvang van de geldstroom of de relevante verdeling niet te duiden.

Deze taken hebben **raakvlakken** met de taken en verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein. Dit is het meest duidelijk bij HALT en veiligheidshuizen, aangezien de doelgroep hiervan deels overlapt met die van de Jeugdwet. Er zijn echter ook duidelijke raakvlakken met de Wmo (bijvoorbeeld verwarde personen) en participatie (denk aan criminaliteit die samenhangt met inkomensproblematiek).

Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (I&G)
Binnen het cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling heeft het grootste gedeelte geen raakvlakken met het sociaal domein en is daarom maar zeer beperkt relevant voor dit onderzoek. De relevantie zit vooral op een deel van het subcluster Vhrosv (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing) waar taken onder vallen rond **wonen** en doorstroming en regulering van de woningmarkt. Aangezien het slechts een deel van dit subcluster betreft, zijn zaken als de omvang van de geldstroom of de relevante verdeling niet te duiden.

De raakvlakken met het sociaal domein zijn met name op het vlak van de Wmo waar de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor passende woonruimte samenkomt met de verantwoordelijkheid voor de doelgroep beschermd wonen.

2.3 De Integratie-uitkering Sociaal Domein

De Integratie-uitkering sociaal domein (IU SD) bevat middelen die per 2015 zijn overgeheveld in verband met de nieuwe gedecentraliseerde verantwoordelijkheden van gemeenten. In het budget zitten gelden die samenhangen met de wetten Wmo 2015, Jeugdwet en participatie (exclusief minimabeleid, bijstandsuitkeringen en bijbehorende apparaatslasten). Bij elke wet horen verschillende verdeelmodellen. Gezien het belang van dit budget voor dit onderzoek, gaan wij op ieder van deze verdeelmodellen wat uitgebreider in.

In totaal is het budget van de IU SD **ruim 10 miljard euro**. Aan het budget van de IU SD hangen geen bestedingsvoorwaarden. Wel is door gemeenten en Rijk afgesproken dat de middelen aan het sociaal domein besteed worden.[14] De achtergrond hiervan is dat gemeenten

[14] Bestuurlijke Afspraken in de relatie tot de Integratie-uitkering sociaal domein, BZK en VNG, 2014.

zo min mogelijk belemmerd moeten worden in de taakuitvoering en de transformatie van het sociaal domein, en dus een grote beleidsvrijheid moeten krijgen. Er is geen duidelijke grenslijn tussen de uitgaven voor de oude en nieuwe verantwoordelijkheden: deze lopen in elkaar over. Schotten tussen het sociaal domein door specifieke deelbudgetten zouden gemeenten verkeerde prikkels kunnen geven die transformatie in de weg staan.

De invoering van objectieve verdeelmodellen in de IU SD brengt herverdeeleffecten met zich mee ten opzichte van de historische budgetten. Voor gemeenten die er door (een stapeling van) deze herverdeeleffecten sterk op achteruitgaan, is een cumulatieregeling in het leven geroepen. Deze cumulatieregeling houdt in dat het totale herverdeeleffect naar aanleiding van de verdeelmodellen in het sociale domein en het groot onderhoud in het eerste jaar maximaal € 15 per inwoner bedraagt. In 2019 is er een eenmalige compensatie voor de gemeenten met een groter nadeel.

Communicatie van de budgetten in de IU SD gebeurt via de circulaires gemeentefonds van BZK, waarin ook de AU gecommuniceerd wordt. Wel is het proces rondom het bepalen van het macrobudget anders dan bij de AU. Over de indexatie van de budgetten in de IU SD worden aparte bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de betrokken ministeries en gemeenten. In de afgelopen jaren speelden daarnaast de (in sommige gevallen door de jaren heen oplopende) macrokortingen een rol[15], en enkele correcties op de budgetten naar aanleiding van voortschrijdend inzicht over de verdeling van middelen.[16] De verdeelmaatstaven van de IU SD, en daarmee de verdeling, zijn definitief in t-1. Het macrobudget in het jaar t wordt definitief vastgesteld in de meicirculaire van het jaar t+1. Vanaf 2018 wordt de normeringssystematiek aangepast en vanaf 2020 worden ook de overgehevelde delen met het accres geïndexeerd.

De IU SD is een **tijdelijke uitkering**. Uiteindelijk worden de gelden overgeheveld naar de AU. Voor de IUSD Wmo, jeugdhulp en participatie zal deze overheveling met ingang van 2019 plaatsvinden. Uitzondering hierop zijn de middelen voor Beschermd Wonen (Wmo), Voogdij/18+ (Jeugdhulp) en WSW en re-integratie nieuwe doelgroepen (Participatie). Voor deze onderdelen wordt nog bezien of integratie in de AU mogelijk is en op welke termijn.[17]

Hieronder bespreken we de verdeelmodellen voor de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet.

Jeugdwet

Per 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor **alle vormen van jeugdhulp**. Dit is vastgelegd in de Jeugdwet. De Jeugdwet is voor jongeren tot 18 jaar[18] en bestaat grofweg uit ambulante jeugdhulp, pleegzorg, verblijf in een jeugdinstelling, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering en jeugdbescherming. Qua doelgroep omvat de jeugdwet kinderen psychiatrische problematiek, problemen in opvoeden en opgroeien, en kinderen met een beperking. Vóór 2015 vielen deze

[15] De decentralisaties naar gemeenten gingen gepaard met bezuinigingen. Die zijn in de budgetten verwerkt als macrokortingen. Veel van deze kortingen werden niet direct in 2015 volledig doorgevoerd, maar werden uitgesmeerd over meerdere jaren.

[16] Het betreft bijvoorbeeld de startstreepmutaties naar aanleiding van cliëntenaantallen in de Wlz.

[17] Bron: Vaststelling begroting 2018, 34775 B 6 Nota van Wijziging

[18] In specifieke gevallen loopt de Jeugdwet door tot 23 jaar.

taken onder verschillende wetten, namelijk de AWBZ, Zvw en de Wet op de Jeugdzorg (jeugd- en opvoedhulp en gesloten jeugdzorg).

In 2015 werd het jeugdhulpbudget historisch verdeeld over gemeenten op basis van het zorggebruik van eerdere jaren. Sinds 2016 wordt het grootste gedeelte van het jeugdhulpbudget verdeeld aan de hand van een **objectief verdeelmodel**. De overgang van het historisch verdeelmodel naar objectief verdeelmodel verloopt via een gecombineerd ingroeimodel van vier jaar (tot en met 2019).[19] In 2020 ontvangen alle gemeenten het objectief bepaalde budget.

In totaal bevat het objectieve verdeelmodel tien maatstaven waarvan er één een wegingsfactor is. Sommige van deze maatstaven zijn opgebouwd uit meerdere elementen. De maatstaven die het grootste aandeel van het budget beslaan is het aantal jongeren tussen de 0 – 17 jaar (46%) en het aantal uitkeringsontvangers exclusief bijstandsontvangers (24%).

Niet ál het jeugdhulpbudget wordt verdeeld op basis van het hierboven beschreven objectieve verdeelmodel. Een uitzondering is het budget voor jeugdigen met een voogdijmaatregel, of van 18 jaar en ouder die nog recht hebben op zorg vanuit de Jeugdwet. Met het huidige woonplaatsbeginsel is een objectief verdeelmodel niet passend, aangezien deze jeugdigen niet gelijk over het land zijn verdeeld zijn. Gemeenten met veel van deze jongeren maken relatief hoge kosten, terwijl ze geen preventief beleid kunnen uitvoeren om inzet van zware zorg te voorkomen. Het budget voor deze jeugdigen is ongeveer 15% van het totale budget en wordt per 2017 verdeeld op basis van het zorggebruik van twee jaar eerder (daarvoor was dit drie jaar eerder). Vanaf 2019 wordt naar verwachting het woonplaatsbeginsel aangepast en is de verwachting dat het mogelijk is om ook dit deel van het budget objectief te verdelen.

In het onderzoeksrapport van het verdeelmodel jeugd is reeds een aantal aandachtspunten benoemd bij de verdeling:[20]

- Voor het aantal kinderen met armoederisico is gebruikgemaakt van grove aantallen, in plaats van exacte gegevens.
- Voor het aantal bijstandsontvangers en het psychisch medicijngebruik zou het gebruik van meerjarige gemiddelden tot een betere verdeling leiden. Voor de bijstandontvangers is dit ondertussen aangepast en wordt gebruikgemaakt van driejarige gemiddelden.
- Overige uitkeringsontvangers is niet toegespitst op gezinnen met kinderen.
- De regeling voor leerlingen met gewicht werd gedurende de ontwikkeling van het verdeelmodel jeugd onderzocht, dus de maatstaf leerlingen met gewicht is wellicht verouderd.
- Specificeren naar type gezinnen. Maatstaf: ‘gemiddeld gestandaardiseerd inkomen’ hangt nu af van het aantal huishoudens en is daarmee generiek van aard. Door gebruik te maken van gegevens over bijvoorbeeld het aantal jeugdigen in een huishouden zou de verdeling meer toegespitst kunnen worden op de aard van de problematiek.

Het jeugdhulpdomein is nog volop in ontwikkeling. Belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld:

- De eerder genoemde **wijziging van het woonplaatsbeginsel**, waardoor de verwachting is dat de gelden voor voogdijkinderen en 18+ in de toekomst objectief verdeeld kunnen worden.

[19] Bron: toelichting berekening gemeentefonds 2017.

[20] Bron: Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp, Cebeon (2014).

- De **afbakening met de Wlz en Zvw** is inmiddels grotendeels uitgekristalliseerd, maar op onderdelen leven hier in de praktijk nog vragen. Het gaat bijvoorbeeld over de hulp voor jonge kinderen met ernstige beperkingen, en hulp op het grensvlak met somatische zorg.
- De decentralisatie heeft veel beweging gebracht in het stelsel, waardoor ook gesprekken gevoerd worden over **kwaliteit van zorg en ondersteuning** die voorheen niet gevoerd werden. Een consequentie daarvan is landelijk een grotere inzet op professionalisering en registratie van hulpverleners waarvan de financiële gevolgen nog niet duidelijk zijn. Ook de aanscherping van de meldcode voor kindermishandeling is hier een voorbeeld van.

Wmo 2015

De taken van de Wmo 2015 komen vooral uit de voormalige AWBZ-functies groepsbegeleiding, individuele begeleiding (exclusief palliatieve terminale zorg) bijbehorend vervoer en beschermd wonen. Per 2015 zijn deze taken overgeheveld naar de Wmo 2015. Het budget voor de Wmo 2015 wordt op twee manieren verdeeld:

- De budgetten die samenhangen met **ambulante ondersteuning** (individuele begeleiding, groepsbegeleiding en kortdurend verblijf) worden objectief verdeeld over alle gemeenten.
- De budgetten die samenhangen met **beschermd wonen** worden uitgekeerd aan centrumgemeenten.

Het budget voor de taken van *alle* gemeenten wordt verdeeld via een **objectief verdeelmodel**. In totaal bestaat het verdeelmodel uit tien maatstaven. Elke maatstaf heeft een bepaald aandeel in het budget. De maatstaven met de grootste aandelen in dit budget zijn het medicijngebruik met een drempel (34%) en huishoudens met lage inkomens boven een drempel (26%). Voor de jaren 2016 tot 2019 geldt een overgangsregeling, die gecombineerd is met een bredere ingroeiregeling.[21]

Het budget voor Beschermd Wonen wordt verdeeld over **43 centrumgemeenten** op basis van een historische verdeling. Deze historische verdeling is voor 2015 voor het eerst gehanteerd, en naar aanleiding van nader onderzoek aangepast vanaf 2016.[22] In 2017 is gestart met het ontwikkelen van een nieuw integraal verdeelmodel voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en Wmo begeleiding. In dit model wordt het budget voor Beschermd Wonen over alle gemeenten verdeeld in plaats van alleen de centrumgemeenten. Dit moet gemeenten helpen om beter invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid rond beschermd wonen en maatschappelijke opvang, zoals ook beschreven door de commissie Dannenberg. Ook wordt het budget per gemeente bepaald aan de hand van een objectief verdeelmodel in plaats van een historisch model. Rijk en VNG zijn in gesprek over de ontwikkeling van dit objectieve verdeelmodel en bezien of het zo spoedig mogelijk na 2020 ingevoerd kan worden.

In de rapportage van het objectieve verdeelmodel Wmo is een aantal onderhoudsadviezen benoemd waar op den duur aandacht aan moet worden besteed:[23]

- Er is geen maatstaf opgenomen voor het aantal (grote) instellingen in een gemeente. Ten tijde van de ontwikkeling van het verdeelmodel waren er maar een paar gemeenten die een hogere vraag hadden die samen leek te hangen met de aanwezigheid van instellingen. Er kon dus geen objectieve maatstaf voor gevonden worden.

[21] Bron: toelichting berekening gemeentefonds 2017.

[22] Decembercirculaire 2015, blz 16.

[23] Bron: Andersson Elffers Felix, Objectief verdeelmodel Wmo.

- De verdeling en de herverdeeleffecten naar aanleiding van de objectieve verdelingen suggereerden historisch gegroeide afwijkingen tussen gemeenten. Dit speelde met name bij Beschermd Wonen.
- In de verdeling voor centrumgemeenten zit de maatstaf psychisch medicijngebruik. Dit is een verbijzondering op de toen al bestaande maatstaf langdurig medicijngebruik uit de Wmo. Vraag is of het gewenst is om een verbijzondering van deze maatstaf op te nemen, met name in verband met de stabiliteit van de maatstaf.
- Het aantal Wajongers (maatstaf) wordt in de eerste jaren vastgezet qua aantallen. Reden hiervoor zijn de veranderingen in de Wajong naar aanleiding van de invoering van de Participatiewet. Wanneer deze ontwikkelingen zich hebben gestabiliseerd is het van belang om te kijken hoe het aantal Wajongers zich heeft ontwikkeld en of de verdeelsleutel nog steeds correct is.
- Het samenspel tussen de nieuwe verantwoordelijkheden van de Wmo 2015 en de huishoudelijke hulp waardoor ondersteuning mogelijk efficiënter georganiseerd kan worden, is niet meegenomen in het verdeelmodel.
- Mogelijke winsten of verliezen door integraliteit tussen de 3D's is niet meegenomen.

De belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering en financiën van de Wmo 2015 zijn:

- De in het regeerakkoord aangekondigde invoering van het **abonnementstarief**, waardoor de eigenbijdragestructuur volledig verandert.
- De voorgenomen **openstelling van de Wlz** voor mensen met langdurige psychiatrische problematiek. Daardoor zal naar verwachting een deel van de cliënten in beschermd wonen in de toekomst onder de Wlz vallen.
- De **extramuralisering en beddenafbouw** in de GGZ zorgt voor meer mensen met psychiatrische problematiek in de wijk, en mogelijk ook in beschermd wonen.
- De aandacht voor **verwarde personen** en de bijbehorende inzet vanuit gemeenten.

Participatie

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan de slag gaat en waar nodig hierbij ondersteuning ontvangt. Gemeenten hebben de taak om inwoners te ondersteunen bij het vinden van werk. Het participatiebudget is opgebouwd uit drie verschillende onderdelen.

- Een rijksbijdrage voor de **sociale werkvoorziening** (SW). Gemeenten kunnen dit budget gebruiken om mensen met een bestaande SW-indicatie te laten werken. Er is geen nieuwe instroom in de SW, dus dit budget wordt afgebouwd.
- Middelen om mensen uit de bijstandsregeling te **begeleiden naar werk**. Gemeenten kregen dit Participatiebudget voorheen in de vorm van een SU.
- Tot slot bestaat het participatiebudget uit gelden voor de begeleiding van **mensen met een arbeidsbeperking** die vóór 2015 in aanmerking zouden zijn gekomen voor de wet sociale werkvoorzienings-regeling of de Wajongregeling.

Bij ieder van deze onderdelen hoort een verdeelmodel: het verdeelmodel voor de klassieke doelgroep van de WWB, het verdeelmodel voor het zittend bestand en het verdeelmodel voor de nieuwe doelgroepen onder de Participatiewet. [24]

In het **verdeelmodel voor de klassieke doelgroep WWB** worden de middelen voor de voormalige doelgroep Wet werk en bijstand verdeeld volgens een nieuw objectief verdeelmodel. Het verdeelmodel bestaat uit vier maatstaven met elk een ander gewicht.

[24] Bron: SEO Economisch onderzoek, verdeelmodel participatiebudget

Uitgangspunt voor elke gemeente is een bedrag dat gelijk is aan de gemiddelde re-integratie-uitgaven per inwoner tussen de 15 en 64 jaar. Vervolgens wordt voor elke maatstaf gekeken of de gemeente positief of negatief afwijkt van het gemiddelde van de betreffende maatstaf. Hiervoor wordt de gemeente gecompenseerd met meer of minder middelen. Voor de jaren 2015 tot 2017 geldt een overgangsregeling, waarbij de uitkomst van het objectieve verdeelmodel meetelt voor respectievelijk 25%, 50% en 75%. Het overige percentage wordt verdeeld volgens het oude verdeelmodel.

In het **verdeelmodel voor het zittend bestand Wsw** wordt het budget berekend aan de hand van het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen. Dit aantal wordt gecorrigeerd voor de geschatte daling per gemeente (op basis van de blijfkans van de werknemers in de sociale werkvoorziening). Voor gemeenten die een realisatie van minder dan 100 standaardeenheden hadden, vindt op dit moment geen correctie plaats met de blijfkansen en wordt het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen gebruikt als basis voor de verdeling.

In het **verdeelmodel voor de nieuwe doelgroep onder de Participatiewet** wordt onderscheid gemaakt tussen het budgetaandeel van personen die voorheen in de Wajong zouden zijn ingestroomd en het budgetaandeel van de kosten van begeleiding van de nieuwe doelgroep. Voor beiden geldt dat gekeken wordt naar historische gegevens: voor de berekening van het budgetaandeel van personen die eerst in de Wajong zouden zijn ingestroomd wordt gebruikgemaakt van historische cijfers van de instroom werkregeling Wajong. Voor de berekening van het budgetaandeel van de kosten van begeleiding van de nieuwe doelgroep wordt gebruikgemaakt van de (historische) instroom in de wachtlijst wet sociale werkvoorziening (WSW) en van historische cijfers van de instroom werkregeling Wajong.

2.4 Overige integratie- en decentralisatieuitkeringen

Naast de IU SD, zijn er ook nog andere integratie- en decentralisatieuitkeringen. Deze uitkeringen zijn **tijdelijke uitkeringen**. Ze zijn bedoeld voor uitkeringen die niet meteen naar de AU kunnen worden overgeheveld, aangezien de verdeelmodellen nog te veel in beweging zijn. Als overgangsperiode kan een uitkering daarom eerst vorm krijgen als IU of DU.

Voor het sociaal domein zijn de IU's en DU's voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en huishoudelijke hulp van belang.

Maatschappelijke opvang

Centrumgemeenten maatschappelijke opvang (MO) regio's hebben de verantwoordelijkheid om opvang en begeleiding te organiseren voor mensen die zelf geen onderdak hebben en niet in staat zijn zichzelf te handhaven in de samenleving.[25] Deze verantwoordelijkheid ligt al jaren bij de **centrumgemeenten MO**, die gelijk zijn aan de centrumgemeenten beschermd wonen. Het budget wordt verdeeld over de centrumgemeenten in Nederland. Er is een doordecentralisatie van de MO gepland, waarbij de middelen over alle gemeenten verdeeld worden.

Het budget voor maatschappelijke opvang wordt bepaald aan de hand van een objectief verdeelmodel (geïntroduceerd in 2010). In totaal bevat het model acht maatstaven. De maatstaven met de grootste aandelen zijn het aantal huishoudens met laag inkomen in de

[25] Wmo 2015, artikel 1.1.1

regio vermenigvuldigd met afgetopt regionaal klantenpotentieel (32%) en het aantal inwoners van 18 tot 45 jaar in de regio vermenigvuldigd met afgetopt regionaal klantenpotentieel (27%).

In 2015 is de uitkering voor maatschappelijke opvang opgehoogd met middelen die werden gedecentraliseerd vanuit de AWBZ, zijnde de functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde worden geboden van begeleiding. In 2015 werden deze middelen nog 100% historisch verdeeld. In 2016 werd **50% historisch verdeeld en 50% op basis van de objectieve verdeelsleutel**. Besloten is om deze verdeling in 2017 op dezelfde manier voort te zetten.[26]

Vrouwenopvang

Vrouwenopvang (VO) regelt de opvang van mensen (vooral vrouwen, maar ook mannen) die niet langer meer veilig in hun huis kunnen verblijven. De opvang kan een noodbed zijn voor hooguit een aantal dagen, crisisopvang om te stabiliseren, of begeleid wonen. De 35 **centrumgemeenten van de VO-regio's** zijn rechtstreeks verantwoordelijk voor vrouwenopvang en moeten de regiogemeenten hierover informeren. Zij hebben een regierol en ontvangen hiervoor financiële middelen van het Rijk.

Het budget voor vrouwenopvang wordt verdeeld door een **objectief verdeelmodel**. Er zijn vijf maatstaven. Het aantal woonruimten (39%) en het aantal minderheden (18%) hebben de grootste aandelen in het budget.

Huishoudelijke hulp

De verantwoordelijkheid voor huishoudelijke hulp (HH) ligt al geruime tijd bij de gemeente, eerst onder de Wmo2007 en daarna onder de **Wmo2015**. Onder huishoudelijke hulp vallen activiteiten zoals opruimen, schoonmaken en ramen zemen. De huishoudelijk hulp voor cliënten die thuis wonen en een Wlz-indicatie hebben, valt sinds kort onder de Wlz. Tot 2017 betaalde de gemeente nog de huishoudelijke hulp voor cliënten met een Wlz-indicatie vanuit de Wmo (uitgezonderd cliënten met een Volledig Pakket Thuis of een PGB).

Per 1 januari 2011 is een nieuw verdeelmodel ingevoerd voor huishoudelijke hulp. Het budget voor huishoudelijke hulp, individuele voorzieningen en collectief vervoer wordt bepaald door een **objectief verdeelmodel**. Dit verdeelmodel heeft 23 maatstaven, met elk een eigen gewicht. De maatstaven zijn gecategoriseerd in een aantal factoren, namelijk leeftijd van inwoners, eenpersoonshuishoudens, inkomenssituatie, medicijngebruik en overig. De maatstaven met het grootste gewicht zijn langdurig medicijngebruik (26,5%) en het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen voor huishoudens tussen de 75 en 84 jaar (18,4%).

2.5 Specifieke uitkeringen

Zoals eerder benoemd verstrekt het Rijk ook Specifieke uitkeringen (SU) aan gemeenten voor specifieke taken. Dit zijn **geoormerkte gelden** die door het relevante vakdepartement worden verstrekt. Gemeenten moeten apart verantwoording afleggen over deze middelen. Uitkeringen ten behoeve van de gebundelde uitkering bijstand en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zijn specifieke uitkeringen.

[26] Bron: meicirculaire gemeentefonds 2017.

Gebundelde uitkering bijstand (voorheen BUIG)

Met de gebundelde uitkering bijstand ontvangen gemeenten de middelen om verschillende uitkeringsregelingen (Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz) en loonkostensubsidie uit te kunnen keren aan rechthebbenden. Deze middelen zijn gebundeld en worden zodoende als één budget aan de gemeenten verstrekt. In 2017 was het totale budget ongeveer € 5,9 mld. Het budget is vormgegeven als een SU. Gemeenten verantwoorden zich middels SiSa (met bijbehorende accountantsverklaring) over de uitgaven. De uitkering heeft een verplichtend karakter, aangezien gemeenten verplicht zijn bijstandsuitkeringen te verstrekken aan mensen die hier recht op hebben.

In tegenstelling tot andere SU's is bij de gebundelde uitkering een **prikkel** ingebouwd om gemeenten te belonen voor succesvol re-integratiebeleid. Eventuele overschotten hoeven gemeenten namelijk niet terug te storten maar mogen gebruikt worden voor andere doelen. Daar tegenover staat dat eventuele tekorten tot een maximum ook door de gemeenten opgevangen moeten worden.[27]

Over de gebundelde uitkering wordt gecommuniceerd door SZW. Voor het jaar t wordt het voorlopig budget vastgesteld in september van het jaar t-1, in het voorjaar (april of mei) van jaar t wordt dit budget bijgesteld, en in september van het jaar t wordt het definitieve budget vastgesteld. Het budget wordt vastgesteld op basis van cijfers van het CPB over de economische ontwikkelingen, de realisaties in voorgaande jaren, wijzigingen in het rijksbeleid en loon- en prijsontwikkelingen.

Voor kleine gemeenten (tot 15.000 inwoners) geldt een historische verdeling, en ook het budget van gemeenten van 15.000 tot 40.000 inwoners wordt deels historisch bepaald. De verdeling voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners is volledig objectief.

De technische opbouw van de verdeling voor de gebundelde uitkering wijkt af van de andere verdeelmodellen. Sinds 2015 wordt gebruikgemaakt van een **multiniveau-model**, dat in de jaren daarna doorontwikkeld is. In dit model wordt de kans op bijstand van huishoudens berekend op basis van een groot aantal kenmerken. Deze kenmerken betreffen kenmerken op het niveau van huishoudens maar ook op het niveau van de buurt/wijk en regio. De intentie is om hiermee recht te doen aan de complexe wisselwerking van een aantal factoren op verschillende niveaus aangaande de bijstandsontwikkeling. In totaal bevat het model ca 80 factoren.[28] Recent is onderzoek gedaan naar discrepanties met de kosten en oorzaken hiervan.[29]

In de afgelopen jaren is dit verdeelmodel met een ingroeipad ingevoerd. In 2015 en 2016 was er nog sprake van een 50% historische verdeling. In 2017 is het aandeel dat historisch verdeeld wordt teruggebracht naar 25% en in 2018 naar 0%.

[27] Tegelijk met de invoering van het verdeelmodel is in 2015 een tijdelijke vangnetregeling ingevoerd ter vervanging van de Meerjarig Aanvullende Uitkering. De eerste 5% tekort op het budget komt in dat introductiejaar en in 2016 volledig voor rekening van de gemeente. Bij een tekort tussen de 5% en 10% wordt over dat aanvullende tekort de helft gecompenseerd. Met ingang van 2017 is een definitief vangnet ingevoerd, waarbij in de jaren 2017 en 2018 nog een verlaagd eigen risico geldt (tekort vanaf 5% wordt voor de helft gecompenseerd en tekort van 12,5% volledig). Met ingang van 2019 wordt het tekort vanaf 7,5% voor de helft gecompenseerd en het tekort vanaf 12,5% volledig gecompenseerd. De vangnetregeling komt ten laste van de middelen in de gebundelde uitkering 2 jaar na het jaar waarin tekorten zijn opgetreden.

[28] Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018, SEO, 2017.

[29] Van budget naar besteding, verklaring voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget, Atlas voor gemeenten, 2017.

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab)
Gemeenten ontvangen financiële middelen van het Rijk om kinderen met een onderwijsachterstand te helpen. Voor het primair onderwijs zijn dit de middelen voor het goab.

In 2017 was het totale budget voor het goab ruim 366 miljoen euro. De verdeling van de middelen voor het goab wordt gedaan op basis van het totaal beschikbare budget, de **schoolgewichten** per gemeente (peildatum 2009) en het totale landelijke schoolgewicht. De schoolgewichten worden als indicator gebruikt voor het risico van kinderen op een onderwijsachterstand. Deze schoolgewichten zijn gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen.[30] Een gemeente komt in aanmerking voor een uitkering wanneer de som van de schoolgewichten 1 of meer bedraagt.[31]

Het CBS heeft onderzoek gedaan naar nieuwe indicatoren die onderwijsachterstanden bij kinderen beter zouden moeten kunnen voorspellen dan de huidige gewichtenregeling, waar slechts wordt gekeken naar het opleidingsniveau van ouders. Dit onderzoek is gepubliceerd in 2017.[32] Aanvankelijk zou naar aanleiding van dit onderzoek het verdeelmodel worden aangepast per 2018. In een kamerbrief[33] schrijft minister Dekker echter dat voor 2018 de systematiek ongewijzigd blijft. De implementatie van een nieuwe verdeelsleutel is aan het nieuwe kabinet.

2.6 Overzicht werkwijzen verdeelmodellen

Onderstaande tabel toont een **samenvatting** van de verschillende verdeelmodellen die relevant zijn in het sociaal domein.

Verdeelmodel	Uitkering	Verdeling	Belangrijkste maatstaven	Ingroeipad
Inkomen en participatie	AU	Objectief	# bijstandsgerechtigden (54%) # lage inkomen boven drempel (19%)	Nee
Samenkracht en participatie	AU	Objectief	# jongeren (16%) # inwoners (15%) # minderheden (14%) # hh laag inkomen boven drempel (13%)	Nee
Jeugd	AU	Objectief	# jongeren (47%) # minderheden (20%) # hh laag inkomen boven drempel (17%)	Nee
Maatschappelijke ondersteuning	AU	Objectief	# inwoners (29%) # ouderen (15%) # hh laag inkomen bovendrempel (12%)	Nee

[30] Kamerbrief 928123.

[31] Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018.

[32] CBS. *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten,* 23 januari 2017.

[33] Kamerbrief 1182853. *Bekostiging onderwijsachterstandenbeleid,* 30 mei 2017.

Verdeelmodel	Uitkering	Verdeling	Belangrijkste maatstaven	Ingroeipad
Educatie	AU	Objectief	# jongeren (48%) # leerlingen VO (21%)	Nee
Volksgezondheid	AU	Objectief	# jongeren (16%) # inwoners (15%) # minderheden (14%) # hh laag inkomen boven drempel (13%)	Nee
Overig gemeentefonds (OOV, IS&GO)	AU	Objectief	Nvt, betreft slechts een klein deel van het budget	Nee
Gebundelde uitkering bijstand	SU	Objectief	Andere systematiek (multiniveau-model)	Ja, t/m 2017
Jeugdhulp	IU SD	Objectief	# jongeren 0 – 17jr (46%) # uitkeringsontv. (24%)	Ja, tot 2020
Wmo 2015	IU SD	Objectief, m.u.v. BW	Medicijngebruik (34%) HH met lage inkomens (26%)	Ja, tot 2020
Participatie	IU SD	Objectief/ Historisch	Op basis van afwijking van het gemiddelde (participatie klassiek) Op basis van historische gegevens en blijfkansanalyse (Wsw) Op basis van historie (nieuwe doelgroepen)	Ja, t/m 2017
Maatschappelijke opvang	DU	Objectief, muv deel middelen BG	# HH met laag inkomen in de regio x afgetopt reg. klantenpotentieel (32%) # inw 18-45jr in regio x afgetopt reg klantenpotentieel (27%)	Nee
Vrouwenopvang	DU	Objectief, muv deel middelen BG	# woonruimten (39%) # minderheden (18%)	Nee
Huishoudelijke hulp	IU	Objectief	Langdurig medicijngebruik (26,5%) Gemiddeld inkomen HH 75-84jr (18,4%)	Nee

Tabel 2: samenvatting van de verschillende verdeelmodellen.

3 *Intermezzo: de Financiële verhoudingswet*

3.1 Objectieve verdeling van middelen

In een objectief verdeelmodel wordt op een objectieve wijze rekening gehouden met verschillen tussen gemeenten. Het gaat daarbij om verschillen in uitgangspositie; verschillen in beleidskeuzes zijn geen onderdeel van objectieve verdeelmodellen.

Uitgangspunt voor de objectieve verdeelmodellen zijn de eisen van **de Financiële verhoudingswet** (Fvw). De eerste versie van de wet stamt uit 1960 naar aanleiding van het advies van de Commissie-Oud. Het zorgde ervoor dat er een objectief verdeelstelsel kwam dat voor alle gemeenten gelijk werkte, in plaats van een subjectieve beoordeling van de benodigde financiële middelen van individuele gemeenten. Na 1960 is de wet nog twee keer herzien, namelijk in 1984 en 1997.

De huidige Fvw stamt uit 1997. De aanleiding voor deze herziening was dat het verdeelstelsel te star was om tegemoet te komen aan de uiteenlopende vraagstukken in gemeenten. Daarom is destijds opnieuw gekeken naar de uitgangspunten en doelstelling van de wet op basis van de aspiratieniveaus van Goedhart. Deze aspiratieniveaus geven verschillende mate van beleidsvrijheid en bijbehorend financieel risico weer:

- In het **nulde aspiratieniveau** zijn gemeenten volledig autonoom en er is geen financiering van gemeenten door het Rijk.
- Het **eerste aspiratieniveau** houdt in dat gemeenten hun financiering krijgen uit hun lokale belastingen, maar dat de meest opvallende verschillen in lokale belastingcapaciteit worden gecompenseerd door het Rijk.
- Bij het **tweede aspiratieniveau** worden naast de verschillen in belastingcapaciteit ook verschillen in voorzieningencapaciteit deels gecompenseerd, maar blijven de eigen belastingen de belangrijkste inkomstenbron.
- In het **derde aspiratieniveau** wordt gestreefd naar een gelijke voorzieningencapaciteit bij gemeenten: alle gemeenten hebben dezelfde financiële uitgangspositie, zodat ze dezelfde keuzes in voorzieningenniveau zouden kunnen maken.[34] Dit betreft grotendeels centraal verdeelde middelen, en eigen belastingen vormen slechts een klein deel van de inkomsten.
- Het **vierde aspiratieniveau** is een situatie waarin alle voorzieningen centraal bepaald worden. In dat geval zijn alle gemeenten gelijk, en krijgen ze daar de bijbehorende middelen voor.

[34] Uiteraard speelt doelmatigheid hier een rol: het derde aspiratieniveau impliceert bijvoorbeeld niet dat iedere kern een eigen schouwburg zou moeten hebben. De verdeling houdt dus rekening met het verzorgingsgebied van een gemeente.

Het nadeel van de lagere aspiratieniveaus is dat er grote verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan. Het nadeel van het vierde aspiratieniveau is dat gemeenten geen beleidsvrijheid meer hebben om hun taken uit te voeren. In de Fvw is het **derde aspiratieniveau** als uitgangspunt genomen, en wordt dus gestreefd naar een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle gemeenten. Verschillen in belastingcapaciteit en inhoudelijke uitgangspositie worden dus gecompenseerd via een objectieve verdeling.

3.2 Eisen van de Fvw

In deze paragraaf gaan we verder in op de **operationalisering** van het derde aspiratieniveau in de Fvw. Volgens de Fvw 1997 moet elk objectief verdeelmodel rechtvaardig en flexibel zijn. Hiervoor is een aantal eisen opgesteld waaraan een objectief verdeelmodel moet voldoen. Deze eisen gaan in op kostenoriëntatie, globaliteit, geen ongewenste prikkels, dynamisch en stabiliteit. In onderstaande paragrafen lichten we de eisen nader toe.[35]

Kostenoriëntatie

Een belangrijke eis binnen de Fvw is dat de verdeling van budgetten op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen gemeenten. Er wordt zo veel als mogelijk rekening gehouden met de **verschillen in kosten en draagkracht**. Hierdoor moeten gemeenten in staat zijn om in gelijke mate aan hun verantwoordelijkheden te kunnen voldoen, terwijl ze hierin wel hun eigen voorkeuren tot uiting kunnen brengen.

Voorbeeld: correctie OZB
Gemeenten kunnen inkomsten genereren door belasting te heffen. De belangrijkste hiervan is de onroerendzaakbelasting (OZB). Deze is afhankelijk van de waarde van het betreffende pand. Een gemeente met veel goedkope panden (en waarschijnlijk inwoners die wat minder te besteden hebben) zou dus een hoger belastingpercentage moeten hanteren dan een gemeente met veel dure panden om dezelfde inkomsten te genereren. Al in het eerste aspiratieniveau (en dus zeker in het derde aspiratieniveau) moet hiervoor gecompenseerd worden. In de AU wordt dit gedaan met een inkomstencluster. Daarmee wordt de uitkering van een gemeente gecorrigeerd voor de belastingcapaciteit, zodat alle gemeenten een gelijke uitgangspositie hebben.

In de praktijk wordt kostenoriëntatie ingevuld door noodzakelijke kosten zo goed mogelijk te verklaren met objectieve maatstaven. Daarbij is wel een aandachtspunt dat niet altijd helder is wat noodzakelijke kosten zijn. Gemeenten hebben immers een grote mate van beleidsvrijheid bij de invulling van hun taken, en kunnen verschillende (soms onvergelijkbare keuzes) maken in hun dienstverlening. Er is dus niet één ‘goede’ manier om die dienstverlening in te vullen. Als uitgangspunt bij de verdeling wordt het gemiddelde niveau van kosten en dienstverlening genomen van groepen gemeenten. De kosten die gemeenten zelf maken wordt daarbij als basis genomen.

Om tot een verdeling te komen, wordt dus gekeken naar **collectieve herverdeeleffecten**: als een groep gemeenten met een bepaalde objectieve eigenschap op basis van een verdeelmodel collectief een tekort of overschot heeft, wordt hier in het verdeelmodel in principe voor gecompenseerd. De impliciete aanname achter deze werkwijze is dat als de gemeenten met een bepaalde eigenschap gemiddeld meer of minder kosten maken, daar een goede reden voor is.

[35] Memorie van Toelichting Fvw 1997

Voorbeeld: slappe grond
Een aantal gemeenten heeft te maken met een slappe bodem. Daardoor verzakken bijvoorbeeld wegen sneller, waardoor dit tot meer kosten kan leiden voor het onderhoud hiervan. In de praktijk blijkt dat gemeenten met een slappe bodem gemiddeld inderdaad meer kosten maken voor infrastructuur dan gemeenten met een stevige bodem. Voor een dergelijke kostendrijver zou al in het tweede aspiratieniveau gecompenseerd moeten worden. Daarom is de 'bodemfactor' (een maat voor de stevigheid van de bodem) opgenomen in het cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling. Zo wordt aangesloten bij de kosten die gemeenten hiervoor moeten maken, en dus invulling gegeven aan kostenoriëntatie.

Voor het bepalen van de maatstaven en de bijbehorende gewichten wordt gekeken naar een combinatie van maatstaven en gewichten die de werkelijke kosten zo goed mogelijk verklaart. Gewichten worden dus in beginsel bepaald op basis van datagedreven statistische analyses, en niet op grond van inhoudelijke verwachtingen. Uiteraard spelen inhoudelijke argumenten wel een rol bij het honoreren van bepaalde maatstaven in de verdeling. Dit hangt samen met de andere eisen van de Fvw, die verder in dit hoofdstuk besproken worden.

Globaliteit

De verdeling van budgetten moet globaal aansluiten bij alle gemeenten. De maatstaven mogen bij voorkeur niet te verfijnd zijn, omdat dan de geldigheid voor alle gemeenten verloren gaat. Het Rijk kan daarmee een ongewenste invloed uitoefenen op het gemeentelijke beleid, waardoor "de betere de vijand van het goede" wordt[36]: het verdeelmodel zorgt dan voor gelijkheid in plaats van gelijkwaardigheid van de voorzieningenniveaus. Verdeelnormen kunnen dan als **bestedingsnormen** gaan werken.

Er zijn ook praktische bezwaren tegen een te verfijnd model: het is te verwachten dat met een verfijnd stelsel ook het aantal gegevens dat moet worden verzameld toeneemt en de complexiteit en daarmee de ondoorzichtigheid toeneemt.

Voorbeeld: alle gemeenten zijn bijzonder
Het komt regelmatig voor dat gemeenten aangeven knelpunten in het gemeentefonds te ondervinden omdat specifieke kenmerken van hun problematiek niet opgenomen zijn in de verdeling. Soms blijkt het te gaan om een kenmerk dat nog niet in beeld was. In dat geval kan het verdeelmodel aangepast worden. Vaker gaat het echter om kenmerken die te specifiek zijn voor het gemeentefonds, of waar in totaal weinig geld mee verdeeld zou worden. In het geval van een SU, waar gemeenten minder beleidsvrijheid hebben in de taken, wordt hierin een andere afweging gemaakt dan in de AU. In het verdeelmodel voor de bijstandslasten zijn bijvoorbeeld zeer specifieke kenmerken opgenomen.

Geen ongewenste prikkels

De financiële verhouding moet leiden tot een doelmatige besteding van gemeenten. In de verdeelmodellen is het daarom van belang dat maatstaven zo worden gekozen dat, zoals de wet stelt, **"goed beleid niet wordt bestraft en fout beleid niet wordt beloond"**. Dat betekent dat terughoudend wordt omgegaan met maatstaven waar gemeenten invloed op uit kunnen oefenen. Als gemeenten een bepaalde maatstaf door hun beleid kunnen verhogen, en zo een hogere uitkering uit het gemeentefonds kunnen krijgen, werkt de maatstaf immers als een financiële prikkel.

[36] Memorie van Toelichting Fvw 1997, letterlijk citaat.

Voorbeeld: maatstaf bijstandsontvangers in het Wmo-verdeelmodel
In het onderzoek naar het Wmo-verdeelmodel is een verklaringsmodel opgesteld dat tot doel had de kosten optimaal te verklaren. Een van de maatstaven in dit model was de maatstaf bijstandsontvangers. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bijstand, dus hebben via hun beleid een zekere mate van invloed op het aantal bijstandsontvangers. Aangezien geen grote herverdeeleffecten optraden bij het verwijderen van deze maatstaf uit het model, is deze maatstaf niet opgenomen in het uiteindelijke verdeelmodel.

Dynamisch

De wereld verandert continu en daarmee ook de omgeving van de verdeelmodellen. Het is echter niet wenselijk om elk jaar het stelsel aan te passen. Ontwikkelingen moeten dus voldoende kunnen worden opgevangen binnen het stelsel. Bij het opstellen van een verdeelmodel moet worden gezocht naar een balans tussen enerzijds voorkomen dat de kwaliteit van de verdeling erodeert (waardoor op een gegeven moment drastische aanpassingen nodig zijn) en anderzijds wordt gezocht naar de ideale verdeling waarbij niet regelmatig het verdeelmodel moet worden aangepast. Daarom wordt voor de maatstaven gezocht naar zogenaamde **'structuurvariabelen'**. Dit zijn variabelen die de structuur van een gemeente vangen, en waarvan de dynamiek samenhangt met de dynamiek van de kosten.

Voorbeeld: aantal inwoners of huishouders
Als een gemeente in twintig jaar tijd in omvang verdubbelt, heeft dit uiteraard consequenties voor de kosten. De eenvoudigste voorbeelden van structuurvariabelen zijn dan ook het aantal inwoners en het aantal huishoudens. Deze variabelen zijn over het algemeen redelijk constant van jaar op jaar, maar kunnen in de loop der tijd wel flink veranderen.

Stabiliteit

Het stelsel moet gemeenten genoeg budgettaire stabiliteit bieden. Enerzijds houdt dit in dat het budget zo goed mogelijk moet zijn afgestemd op de geobjectiveerde eigen behoeften. Anderzijds betekent dit dat de ontwikkelingen in het budget voldoende kunnen worden opgevangen en daarmee mutaties tijding worden aangekondigd. Al met al moet het budget dat gemeenten ontvangen niet te veel fluctueren van jaar op jaar. Op basis van de maatstaven moet elke gemeente een meerjarige inschatting van de inkomsten kunnen maken om **begrotingsbeleid** op te voeren.

Voorbeeld: fluctuerende uitgaven
In sommige gemeentelijke beleidsterreinen fluctueren de uitgaven sterk van jaar op jaar. Dit betekent een financieel risico voor gemeenten waar zij in hun begroting aandacht aan moeten besteden. Sterk fluctuerende maatstaven zouden een vergelijkbaar risico aan de inkomstenkant opleveren, wat het gemeentelijk begrotingsproces aanzienlijk zou compliceren.

Andere eisen

Er is ook een aantal eisen aan verdeelmodellen, die niet expliciet in de Fvw genoemd zijn, maar in de praktijk wel van belang zijn. Het gaat dan specifiek om:

- **Beschikbaarheid van gegevens.** De maatstaf moet gebaseerd kunnen worden op een dataset die voor alle gemeenten compleet en betrouwbaar is en regelmatig geactualiseerd wordt.
- **Uitlegbaarheid.** Het verdeelmodel moet uitlegbaar zijn. Deze eis hangt ook samen met de eis van objectiviteit. Concreet is het wel logisch om de eerder genoemde bodemfactor op te nemen in het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, maar in bijvoorbeeld het verdeelmodel Jeugd zou deze maatstaf niet uitlegbaar zijn.

- **Beperken van het aantal maatstaven.** Deze wens hangt deels samen met de eis van globaliteit, maar overstijgt de individuele verdeelmodellen. Het gemeentefonds bestaat uit een groot aantal verdeelmodellen. Als in ieder van die modellen vergelijkbare maatstaven gehanteerd worden met net andere definities, loopt het totaal aantal maatstaven snel op. Daarom wordt gestreefd naar aansluiting bij bestaande maatstaven.

3.3 Het opstellen van een verdeelmodel: een stappenplan

Om inzicht te krijgen in de uitgangspunten van de Fvw, helpt het om naar het proces te kijken waarmee verdeelmodellen gemaakt worden. In een onderzoek naar een 'regulier' verdeelmodel, waarvan de middelen gerelateerd zijn aan taken die al enige tijd door gemeenten uitgevoerd worden en waar geen sprake is van veranderingen in landelijk beleid, worden op hoofdlijnen de stappen gevolgd zoals weergegeven in onderstaande figuur.

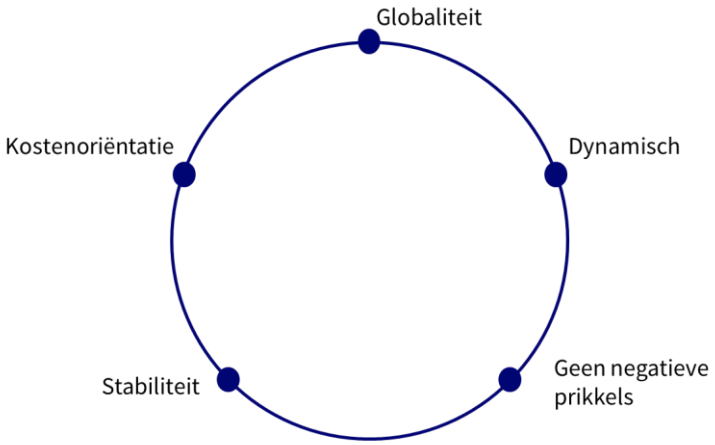
Figuur 5: stappenplan voor het opstellen van een verdeelmodel.

Uiteraard is de eerste stap het verzamelen van gegevens over de werkelijke kosten van gemeenten. Dit is immers de basis voor het verdere onderzoek. Daarnaast is het van belang om een goed begrip te krijgen van de inhoud van de beleidsterreinen en de gemeentelijke keuzeruimte daarin, om uiteindelijk te kunnen beoordelen of alle relevante criteria zijn opgenomen in het verdeelmodel. Op basis van de verzamelde gegevens wordt een verklaringsmodel gemaakt. Dit model voldoet nog niet aan de eisen van de Fvw, maar is gebaseerd op maatstaven die de werkelijke kosten zo goed mogelijk verklaren. Daarna wordt in de laatste stap gekeken in hoeverre de betreffende maatstaven voldoen aan de eisen van de Fvw. Daarbij moet voor iedere maatstaf de afweging gemaakt worden of hij in het verdeelmodel kan blijven of vervangen moet worden door een andere maatstaf.

3.4 Balans tussen de verschillende eisen

Bij het opstellen van een verdeelmodel wordt voor elke maatstaf onderzocht of deze voldoet aan de eisen van de Fvw. De eisen vanuit de Fvw kunnen echter op gespannen voet met elkaar staan. Dat is op zich niet problematisch: het is de manier waarop de Fvw reflecteert dat de werkelijkheid complexer is dan de theorie. Het betekent wel dat bij het opstellen van een

verdeelmodel gezocht moet worden naar een **goede balans**, zoals geïllustreerd in onderstaande figuur.



Figuur 6: balans tussen de vijf eisen van de Fvw.

Een verdeelmodel moet altijd tegemoetkomen aan alle eisen tegelijk. In bovenstaande figuur zouden verdeelmodellen dus ergens in het midden van de cirkel uit moeten komen om in balans te zijn. In ieder verdeelmodel moeten per maatstaf dus afwegingen worden gemaakt over het belang van de eisen. We illustreren het type dilemma's dat een rol speelt in verdeelmodellen hieronder aan de hand van twee voorbeelden.

Voorbeeld: bijstandsontvangers in het cluster Inkomen en Participatie

De maatstaf bijstandsontvangers is een terugkerend onderwerp van discussie. Dit speelt zeker in het cluster Inkomen en Participatie, dat voor een belangrijk deel geënt is op de kosten voor het bijstandsloket.[37] In onderstaande tabel geven wij weer hoe de maatstaf bijstandsontvangers zich voor deze situatie verhoudt tot de eisen van de Fvw.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Gezien de aard van de werkzaamheden is er een sterk verband tussen de kosten en het aantal bijstandsontvangers. Op grond van kostenoriëntatie is dit dus een goede maatstaf, waar geen goed alternatief voor bestaat.
Globaliteit	De groep bijstandsontvangers is redelijk specifiek, maar het betreft een grote groep mensen die over alle gemeenten verdeeld zijn.
Prikkelwerking	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bijstand, dus hebben ze een zekere mate van invloed op het aantal bijstandsontvangers via hun beleid. De maatstaf houdt dus het risico van een negatieve prikkel in. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat tegenover deze inkomsten ook aanwijsbare kosten staan.
Dynamisch	De kosten van het bijstandsloket nemen toe (af) bij een toename (afname) van het aantal bijstandsontvangers. De dynamiek van de kosten volgt de dynamiek van de maatstaf redelijk.

[37] Het betreft de uitvoeringskosten. De lasten voor de uitkeringen zelf lopen via de gebundelde uitkering (zie hoofdstuk 2).

Criterium	Afweging
Stabiliteit	Het aantal bijstandsontvangers kan, zeker in kleine gemeenten, sterk fluctueren van jaar op jaar en scoort daarmee slecht op stabiliteit.

Het is duidelijk dat de maatstaf goed scoort op kostenoriëntatie en dynamiek, maar slecht op prikkelwerking en stabiliteit. Daarom is gekozen om voor de maatstaf uit te gaan van het driejarig gemiddelde. Dat houdt de positieve eigenschappen op kostenoriëntatie en dynamiek in stand: de formatie van het bijstandsloket wordt niet direct uitgebreid bij een toename in bijstandsgerechtigden, maar op termijn wel. Tegelijkertijd is het driejarig gemiddelde stabieler en wordt de prikkelwerking gereduceerd. Gemeenten zien een flink deel van het effect van een toename in het aantal bijstandsontvangers immers een aantal jaren later pas terug in hun inkomsten.

Voorbeeld: uitlegbaarheid en globaliteit
Verdeelmodellen hebben de naam ingewikkeld te zijn. Hiervoor worden verschillende argumenten gegeven, maar de argumenten die het vaakst gehoord worden zijn samen te vatten onder twee categorieën:

- Het aantal maatstaven. Een veelgehoorde klacht is dat het aantal maatstaven in het gemeentefonds te groot is, en dat het model door die veelheid van maatstaven te complex wordt.
- Het verband tussen de maatstaven en de inhoud van de taken. In discussies over specifieke modellen geven gemeenten regelmatig aan dat zij beter inzicht zouden willen in hoe de modellen verband houden met de inhoud van de taken.

Het lastige van deze twee argumenten is dat ze tegenstrijdig zijn. De oplossing voor het eerste punt is het reduceren van het aantal maatstaven. Dit leidt tot minder goede kostenoriëntatie, maar maakt de verdeling wel meer globaal, dus dit is mogelijk binnen de kaders van de Fvw.

Het betekent echter ook dat de veelheid van taken die gemeenten uitvoeren – uiteenlopend van wegonderhoud tot jeugdhulp tot musea tot veiligheid – beschreven moet worden met minder maatstaven. Dat impliceert dat de overgebleven maatstaven meer globaal moeten worden, en dus minder direct verband zullen houden met de inhoudelijke opgaven van de afzonderlijke taken. Daardoor wordt de inhoudelijke duiding van de verdeelmodellen juist weer lastiger.

Het ideale model scoort goed op alle eisen van de Fvw en heeft weinig maatstaven, maar deze maatstaven zijn wel sterk gerelateerd aan de inhoudelijke opgaven. Die combinatie is zelden te verwezenlijken, dus wordt in de praktijk gezocht naar een compromis: een model met een beperkt aantal maatstaven, een goede verklaringskracht en een zekere mate van verband met de inhoudelijke opgaven. Dit resulteert in een model dat op geen van de afzonderlijke punten maximaal scoort, maar steeds probeert een balans te zoeken tussen de verschillende eisen.

3.5 Betekenis van de Fvw voor de IU SD

Ook de objectieve verdeelmodellen van de IU SD zijn opgesteld vanuit de uitgangspunten van de Fvw. Anders dan bij de ‘normale’ verdeelmodellen is bij een decentralisatie nog geen sprake van een gemeentelijke praktijk om bepaalde taken in te vullen. Dat was ook voor een groot gedeelte van de IU SD het geval: het betrof veelal nieuwe taken.

Er waren dus geen gegevens beschikbaar van gemeenten. Wel waren gegevens beschikbaar van de uitvoering voor de decentralisaties. Deze gegevens zijn dan ook als basis genomen voor de verdeling. Vervolgens zijn dezelfde stappen gevolgd als gewoonlijk. [38] Kortom: er is eerst een verklaringsmodel opgesteld, en daarna is gekeken of de maatstaven in dit model geschikt waren voor het uiteindelijke verdeelmodel.[39]

De uitgangspunten van de verdeelmodellen in de IU SD zijn dus de eisen van de Fvw, en de andere algemene eisen die gesteld worden aan verdeelmodellen. Uiteraard was het in de onderzoeken wel nodig om aannames te doen. De belangrijkste hiervan was dat niet bekend was hoe de gemeentelijke praktijk voor de nieuwe taken uit zou werken. Nog minder zicht was er op wat dat financieel zou betekenen voor verschillende gemeenten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het effect van:

- een nieuwe toegang, veelal ondergebracht in wijkteams
- een integrale en meer outreachende aanpak
- veranderde wet- en regelgeving rond bijvoorbeeld verwijzingen of eigen bijdrages.

De beste inschatting voor de toekomst op het moment dat de verdeelmodellen gemaakt werden, was dus de **historische situatie**. Het begrip kostenoriëntatie is dan ook ingevuld door uit te gaan van de historische kosten. Deze zijn als basis genomen voor de verdeelmodellen, en in geen van de verdeelmodellen zijn aanpassingen gemaakt op basis van een specifieke verwachting voor de toekomst. De onderzoeken van destijds benoemen deze onzekerheid en geven aan dat het van belang is om opnieuw onderzoek te doen als de gemeentelijke praktijk uitgekristalliseerd is.

3.6 Samenvatting: beoordelingskader Fvw

In onderstaand tabel zijn de eisen van de maatstaven kort **samengevat**. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de eisen volgens de Fvw 1997 en overige eisen die van belang zijn voor de verdeelmodellen.

Criterium	Toelichting
Eisen aan maatstaven volgens de Fvw 1997	
Kostenoriëntatie	Dat wil zeggen: volgt de *verdeling* van het budget in voldoende mate de objectieve, niet beïnvloedbare verschillen in netto lasten tussen gemeenten?
Globaliteit	Omdat het gemeentefonds geen bundel specifieke uitkeringen is, mogen maatstaven bij voorkeur niet te verfijnd zijn, omdat dan de geldigheid voor alle gemeenten verloren gaat. Bovendien roept dit schijnzekerheid op en kunnen verdeelnormen als bestedingsnormen gaan werken.

[38] Voor het Participatiebudget zijn twee verklaringsmodellen opgesteld: één met en één zonder de maatstaf bijstandsontvangers. Op basis hiervan is besloten dat de verminderde prikkelwerking van het model zonder bijstandsontvangers niet opwoog tegen de verminderde kostenoriëntatie.

[39] Het enige verdeelmodel waar een maatstaf is vervangen in verband met de eisen van de Fvw is het Wmo-verdeelmodel, waar het verklaringsmodel de maatstaf bijstandsontvangers bevatte.

Criterium	Toelichting
Prikkelwerking	De financiële verhouding moet een doelmatige besteding van gemeenten bevatten. Maatstaven beogen bovendien slechts kostenoriëntatie, geen prikkelwerking. Daarom moeten ze zo gekozen worden dat, zoals de wet stelt 'goed beleid niet wordt bestraft en fout beleid niet wordt beloond'.
Dynamisch	Veranderingen in de omgeving van de verdeelmodellen moeten voldoende kunnen worden opgevangen binnen het stelsel zonder dat het stelsel regelmatig moet worden aangepast.
Stabiliteit	De verdeling moet leiden tot een budget dat niet teveel fluctueert in de tijd. Op basis van de maatstaven moet elke gemeente een inschatting van het eigen budget kunnen maken om begrotingsbeleid op te voeren.
Overige eisen aan verdeelmodellen (niet specifiek genoemd in de Fvw)	
Beschikbaarheid van gegevens	De maatstaf moet gebaseerd kunnen worden op een dataset die voor alle gemeenten compleet en betrouwbaar is en regelmatig geactualiseerd wordt.
Uitlegbaarheid	Het verdeelmodel moet uitlegbaar zijn. Deze eis hangt ook samen met de eis van objectiviteit.
Beperken van het aantal maatstaven	Het gemeentefonds bestaat uit een groot aantal verdeelmodellen. Als in ieder van die modellen vergelijkbare maatstaven gehanteerd worden met net andere definities, loopt het totaal aantal maatstaven snel op. Daarom wordt gestreefd naar aansluiting bij bestaande maatstaven.

Tabel 3: eisen aan de maatstaven volgens de Fvw 1997.

4 Werkwijzen in het sociaal domein

De decentralisaties in het sociaal domein hebben ervoor gezorgd dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de Jeugdhulp, Wmo en Participatie. Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan deze verantwoordelijkheden. Ze kunnen bijvoorbeeld andere keuzes maken in hun beleid, maar ook in de begroting en verantwoording van budgetten. Dat heeft mogelijk ook gevolgen voor de manier waarop de clusterverdeling op termijn opgezet moet worden.

In dit hoofdstuk lichten we eerst het belang van clusters voor de verdeling toe. Vervolgens gaan we nader in op de beleidsuitgangspunten van de verschillende wetten, de keuzes die gemeenten kunnen maken bij de uitvoering hiervan en welke gevolgen dit heeft voor de clusterafbakening van het gemeentefonds.

4.1 Het belang van clusters voor de verdeling

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2, is de AU opgebouwd uit clusters van met elkaar samenhangende beleidsterreinen. Dit is van belang voor het onderhoud en de uitlegbaarheid van de verdeling. Door de kostenontwikkeling van afzonderlijke clusters te volgen, wordt immers inzichtelijk hoe de uiteenlopende beleidsterreinen van gemeenten zich ontwikkelen. De clusters zijn dus een manier om de dynamiek die de inhoudelijke opgaven met zich meebrengen tot uiting te laten komen in de verdeling.

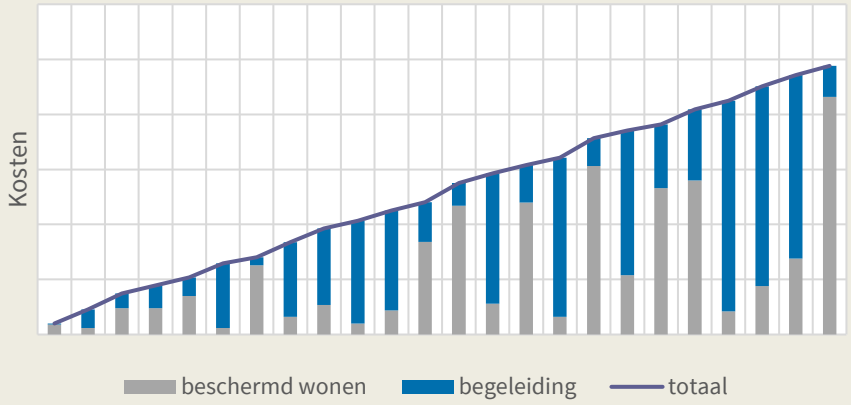
De nieuwe clusterindeling van de AU is dusdanig vormgegeven dat de verdeelmodellen van de IU SD toegevoegd kunnen worden aan bestaande clusters. De resulterende clusters moeten echter tussen gemeenten onderling wel vergelijkbaar zijn. Als dat niet het geval is, wordt de verdeling instabiel.

Dit is het gemakkelijkste te illustreren met een voorbeeld. Rondom beschermd wonen is het doel geformuleerd om mensen meer lokaal te ondersteunen, en beschermd wonen zoveel mogelijk te ambulantiseren. Stel nu dat er na verloop van tijd twee typen gemeenten zijn:

- Gemeenten die beschermd wonen vrijwel volledig geambulantiseerd hebben.
- Gemeenten die beschermd wonen in veel mindere mate geambulantiseerd hebben.

Stel verder dat deze beleidskeuzes net zoveel kosten op zouden leveren, en dat deze kosten te verklaren zijn met objectieve factoren. Als nu voor elke gemeente de kosten uitgezet

zouden worden tegen verklarende factoren, zou dat er voor de afzonderlijke verdeelmodellen voor Wmo ambulant en Beschermd Wonen ongeveer als volgt uitzien:



In dit fictieve voorbeeld is de variatie in zowel begeleiding als beschermd wonen dusdanig groot, dat er geen lijn doorheen getrokken kan worden. De optelsom van de twee geeft een veel kleinere variatie, en daarmee een stabieler model. De mogelijkheid dat dit effect op kon treden was aanleiding om de verdelingen voor begeleiding (Wmo ambulant) en beschermd wonen (en maatschappelijke opvang) in samenhang te onderzoeken.

Dit voorbeeld beperkt zich echter niet tot deze twee verdeelmodellen. In het algemeen geldt dat het van belang is dat de clusters zo gekozen zijn dat er geen communicerende vaten met grote financiële effecten tussen clusters zijn. Zoals bovenstaand voorbeeld illustreert, levert dit namelijk snel een instabiele verdeling op. Daarom is het van belang dat de clusterindeling aansluit bij de werkwijze en samenhang in gemeenten.

4.2 Beleidsmatige uitgangspunten in het sociaal domein

Hoewel de decentralisaties in drie verschillende wetten beschreven staan, delen zij deels wel dezelfde uitgangspunten. In deze paragraaf staan we eerst kort stil bij de specifieke doelen van de afzonderlijke wetten, en daarna bij de overkoepelende beleidsuitgangspunten en de betekenis voor de verdeelmodellen.

Wmo

Belangrijk beleidsuitgangspunt binnen de Wmo is dat inwoners zo lang mogelijk thuis moeten kunnen blijven wonen zonder de regie op hun eigen leven te verliezen. Het doel is dat inwoners passende ondersteuning ontvangen in hun eigen leefomgeving, waarbij niet alleen de focus op de aandoening wordt gelegd, maar de ondersteuning zich ook richt op de persoon en diens omgeving.

Het is aan de gemeente om ervoor te zorgen dat het buurtgericht werken wordt ontwikkeld, het voorzieningenaanbod past bij de omstandigheden en ondersteuningsbehoeften van inwoners, en dat er een stevige verbinding wordt gelegd tussen de formele en informele zorg. Dit moet op termijn leiden tot een verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg.

De Wmo voorziet in een grote mate van beleidsruimte voor gemeenten om dit naar eigen inzicht in te vullen. Samenwerking met andere partijen is hierbij noodzakelijk, denk aan de zorgverzekeraar, jeugdzorg, aanbieders, onderwijs en werk en inkomen.

Jeugdwet

"Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving."[40] Zo start de memorie van toelichting van de Jeugdwet. De beleidsuitgangspunten binnen de Jeugdwet zijn erop gericht dat de eigen kracht van de jongeren wordt versterkt, net zoals het zorgend en probleemoplossend vermogen van hun directe omgeving.

Nu de gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp, moet het beter mogelijk zijn om maatwerk te bieden aan jongeren. De hulp en ondersteuning moet zo veel als mogelijk aansluiten bij de problematiek en al vroegtijdig worden ingezet om later duurdere gespecialiseerde zorg te verminderen. Dit moet gemeenten ook prikkelen om te investeren in preventie.

Participatie

Bij een inclusieve samenleving hoort ook een inclusieve arbeidsmarkt: een arbeidsmarkt die plaats biedt aan iedereen met een arbeidsvermogen.[41] Zo veel mogelijk inwoners moeten naar hun eigen vermogen van inkomen worden voorzien, indien nodig met ondersteuning. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar om dit te bereiken, zoals beschut werken en loonkostensubsidie. Gemeenten hebben de ruimte om zelf te bepalen hoe dit kan worden gerealiseerd.

Overkoepelende beleidsuitgangspunten

Het is duidelijk dat de doelen van de wetten op belangrijke punten overlappen. Met de decentralisaties is invulling gegeven aan de beweging van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij.[42] Hierbij is aandacht voor de inclusieve samenleving, waarbij iedereen – met of zonder beperking – zo veel als mogelijk op gelijke voet moet kunnen participeren in de maatschappij. Het is een verantwoordelijkheid van gemeenten om dit te faciliteren.

Goede hulp en ondersteuning zou voor alle inwoners beschikbaar moeten zijn. Daarbij is het volgens de beleidstheorie van alle drie de wetten van belang dat inwoners de regie blijven houden en de hulp en ondersteuning zo veel als mogelijk in de eigen omgeving ontvangen. Ook de eigen kracht van inwoners is belangrijk: een verbinding tussen informele en formele zorg moet de eigen kracht van inwoners versterken en het probleemoplossend en zorgend vermogen van inwoners (waaronder jongeren, ouders, gezinnen) en de sociale omgeving.[43]

Door de verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein zo dicht mogelijk bij de burger te brengen, moet de hulp, ondersteuning en zorg ook beter aansluiten op de problematiek van inwoners.

Een andere belangrijke reden om al deze taken in één bestuurslaag onder te brengen, is dat er in de praktijk veel overlap zit tussen de verschillende taken. Veel kwetsbare gezinnen hebben problemen op alle levensdomeinen, en hebben dus te maken met zowel Wmo, als jeugdhulp, als participatie, als ook met taken die al eerder door de gemeente uitgevoerd werden. Voor deze doelgroep kunnen problemen integraal opgepakt worden, waardoor de hulp en

[40] Memorie van Toelichting, Jeugdwet.

[41] Memorie van Toelichting, Wijziging van participatiewet.

[42] Drie decentralisaties (2013). VNG.

[43] Memorie van Toelichting Wmo 2015, Jeugdwet.

ondersteuning effectiever wordt. Hulp en ondersteuning moeten laagdrempelig, vroegtijdig en integraal worden aangeboden, waarbij wordt gewerkt via één gezin, één plan en één regisseur.[44]

4.3 Communicerende vaten tussen budgetten

Volgens de beleidstheorie die in de vorige paragraaf beschreven is, hangen de drie decentralisaties dus samen met elkaar en met andere gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Inhoudelijk is er een groot aantal verbindingen tussen de beleidsterreinen. Voor de clusterindeling zijn vooral de wisselwerkingen relevant die zorgen voor grote financiële verschuivingen tussen taken en verantwoordelijkheden die door verschillende verdeelmodellen beschreven worden. Daarin kan onderscheid gemaakt worden tussen inhoudelijke en administratieve communicerende vaten.

Inhoudelijke communicerende vaten

Sommige beleidsterreinen zijn inhoudelijk met elkaar verbonden doordat het ene beleidsterrein preventief werkt voor het andere, of omdat ze elkaar substitueren. De voorbeelden die het meest genoemd worden, zijn:

- **Ambulantisering beschermd wonen.** De wisselwerking tussen beschermd wonen en Wmo begeleiding is al genoemd, maar heeft ook gevolgen voor de bijstandsuitgaven. Een groot deel van deze doelgroep heeft geen baan, en inwoners van instellingen, waaronder beschermd wonen, ontvangen een lagere uitkering dan inwoners die zelfstandig wonen: voor alleenstaanden in een instelling geldt een bijstandsuitkering van netto € 311,17, voor inwoners die zelfstandig wonen € 982,79 per maand.[45]
- **Verdeelmodellen Participatiewet.** Uiteraard hebben ook de verschillende verdeelmodellen in de Participatiewet een wisselwerking: een grotere inzet op re-integratie (Participatiebudget) zou immers tot lagere kosten voor bijstand (gebundelde uitkering bijstand) moeten leiden.
- **Schuldhulpverlening, armoedebeleid en de nieuwe taken.** Schuldenproblematiek is een belangrijke oorzaak van problemen in gezinnen, en daarmee van jeugdhulp, Wmo, maar ook participatie. Er is steeds meer bewijs dat schulden de capaciteit om vooruit te plannen aantasten, wat het moeilijker maakt om een baan te vinden en houden, kinderen op te voeden, en in het algemeen de regie op het leven te behouden.[46] Daarmee is schuldhulpverlening in potentie een belangrijk preventief middel. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat dit punt weliswaar veel genoemd wordt, maar dat gemeenten nog niet op grote schaal budgetten overhevelen van de nieuwe taken naar schuldhulpverlening of armoedebeleid.
- **Wmo als preventie voor jeugd en participatie.** Wmo-ondersteuning kan inwoners helpen om een betere omgeving voor hun kind te creëren, of om hun baan te behouden. Ook hier zien we echter nog weinig gemeenten die hier financieel grootschalig op inzetten. Op lange termijn zou effectieve jeugdhulp juist kosten bij Wmo en participatie moeten voorkomen, maar dit zijn veel langere tijdschalen.
- **Versterken algemene voorzieningen.** Een aantal gemeenten is actief bezig met het versterken van algemene voorzieningen ook die voorheen al door gemeenten uitgevoerd werden in het kader van jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Denk hierbij aan

[44] Memorie van Toelichting Jeugdwet.

[45] Rijksoverheid (22 december 2016). *Uitkeringsbedragen per 1 januari 2017.*

[46] Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir (2014). *Scarcity: Why having too little means so much.*

schoolmaatschappelijk werk of activiteiten rond wijkteams. Dit levert een financiële wisselwerking tussen nieuwe en oude budgetten op.

Daarnaast zijn er wisselwerkingen die meer incidenteel van aard zijn. Zo gebeurt het dat gemeenten een bijstandsuitkering voor een jongere onder de 18, bijvoorbeeld een tienermoeder, betalen uit het jeugdhulpbudget. De Participatiewet biedt die mogelijkheid niet, maar het alternatief is dat de jongere in een residentiële voorziening moet blijven wonen, wat netto meer kosten oplevert.

Administratieve communicerende vaten

Naast de preventieve activiteiten, zijn er ook taken die een aantal gemeenten integraal uitvoeren, waardoor administratief niet meer duidelijk is tot welk verdeelmodel een taak behoort.

- **Wmo en Participatie.** Activiteiten die in steeds meer gemeenten integraal opgepakt worden, zijn Wmo (arbeidsmatige) dagbesteding en re-integratie vanuit Participatie. In een aantal gemeenten zijn hier combinatieproducten voor gecreëerd.
- **Wmo en Jeugd.** Veel problemen van jeugdigen hebben te maken met het gezin. Een aantal gemeenten signaleert dat gezinsproblemen waar kinderen bij betrokken zijn vrijwel altijd als 'jeugd' gelabeld worden, terwijl de ondersteuning ook onder de Wmo zou kunnen vallen.
- **Wmo oud en nieuw.** In een aantal gemeenten zijn gecombineerde producten of arrangementen gedefinieerd voor begeleiding en huishoudelijke hulp. Dat betekent ook dat de budgetten voor Wmo oud en nieuw niet meer eenduidig toe te rekenen zijn.

4.4 Beleidsinhoudelijke keuzes rondom domeinoverstijgend werken

Verschillende keuzes voor gemeenten

Sinds de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de Jeugdhulp, Wmo en Participatie, kunnen zij nog meer dan eerst integraal – domeinoverstijgend – werken. De mate waarop gemeenten een integrale werkwijze hebben, verschilt. Gemeenten kunnen hierin op onderdelen verschillende keuzes maken.

Gemeentelijke uitvoering. In de meeste gemeenten zijn (sociale) wijk- of buurtteams aanwezig. De gemeente kan verschillende keuzes maken in de inrichting van deze teams: voor elk beleidsterrein (Jeugdhulp, Wmo, Participatie) een apart team inrichten, één integraal team waar expertisen vanuit alle terreinen aanwezig zijn of iets daartussen in.

Organisatie. Gemeenten kunnen keuzes maken hoe ze de afdelingen Jeugdhulp, Wmo en participatie positioneren binnen de gemeentelijke organisatie. Deze afdelingen kunnen worden gepositioneerd als drie verschillende afdelingen, of als één. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om de afdelingen fysiek op drie verschillende plekken te positioneren of alle afdelingen op één verdieping of in één gebouw te positioneren.

Inkoop. Voor de inkoop van vormen van Jeugdhulp, Wmo en Participatie, heeft de gemeente met name keuzes per domein, in plaats van overkoepelend. Dit zijn bijvoorbeeld keuzes over het wel/niet gebruiken van een hoofdaannemerschap en keuzes over gemeentelijke of regionale inkoop.

Begroting en verantwoording. Gemeenten kunnen integraal begroten en verantwoording afleggen of per domein (of er tussenin). Daarnaast heeft de gemeente de keuze of ze wel/niet regionaal begroten en of de reserves beschikbaar zijn voor een bepaald domein of voor de drie domeinen.

Wat doen gemeenten in de praktijk?

Op elk van de vier bovengenoemde onderdelen bestaat er een verschil in keuzes die gemeenten maken. Daarnaast geldt dat een bepaalde keuze op één onderdeel, niet per se leidt tot eenzelfde soort keuze op de andere onderdelen. Het is bijvoorbeeld niet zo dat alle gemeenten die hebben gekozen voor een integraal wijkteam (met Wmo, Jeugdhulp en participatie) ook automatisch integraal begroten. Hieronder geven we de verschillende variaties weer.

Gemeentelijke uitvoering

De meeste gemeenten hebben (sociale) wijk- of buurtteams opgezet.[47] Het verschilt per gemeente hoe de aansturing van dit team is vormgegeven. Er zijn gemeenten waar het team volledig onder aansturing van de gemeente valt. In andere gemeenten zijn teamleden gedetacheerd vanuit aanbieders of is er een aparte stichting is opgezet waaronder het wijkteam en dus de wijkteamleden vallen. Ook in de inhoudelijke keuzes van de teams zien we een aantal variaties:

- Aparte teams voor Wmo en Jeugdhulp. De taken rondom participatie zijn dan ondergebracht bij de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente of een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD).
- Eén team waarin expertise vanuit de Wmo en Jeugdhulp is samengevoegd. Participatie is dan geen onderdeel van dit team. Wel wordt daarmee vaak verbinding gezocht.
- Een team waar de expertise vanuit de Wmo en participatie zijn samengevoegd. Expertise voor jeugd zit dan in een apart team.
- Eén integraal team, met expertise vanuit de Wmo, jeugdhulp en participatie.

Verder hebben de wijkteams verbindingen met andere partners en gemeentelijke afdelingen. Het wisselt per gemeente hoe sterk die verbindingen zijn, en waar inhoudelijk op ingezet wordt.

Organisatie

In veel gemeenten zijn de afdelingen Jeugdhulp, Wmo en Participatie gepositioneerd als drie verschillende afdelingen in de gemeentelijke organisatie. Elk van de afdelingen heeft een eigen directeur. Er zijn ook gemeenten waar de drie afdelingen zijn samengevoegd tot één afdeling, met één directeur. Participatie is hier niet altijd in meegenomen: er zijn ook gemeenten die alleen Wmo en Jeugdhulp hebben samengevoegd. Daarnaast zijn er gemeenten waar onderwijs en jeugd samen een afdeling vormen.

De mate van samenwerking in deze samengevoegde afdelingen verschilt. In sommige afdelingen wordt intensief samengewerkt, en vormen medewerkers met verschillende achtergrond een hecht team waar de lijntjes kort zijn en mensen elkaar snel betrekken. Op andere plaatsen lijkt de verandering vooralsnog vooral een structuuringreep, waarbij afdelingen in het organogram wel samengevoegd zijn, maar in de praktijk nog volgens oude lijnen werken.

[47] Uit een uitvraag van Movisie bleek dat in 2017 83% van de 242 deelnemende gemeenten sociale (wijk)teams hadden. Bron: Sociale (wijk)teams opnieuw uitgelicht (Movisie, 2017).

Inkoop

Gemeenten kunnen keuzes maken of ze jeugdhulp, Wmo en participatie (deels) regionaal of apart inkopen. Er zijn veel gemeenten die de jeugdhulp regionaal hebben ingekocht. De resultaten van de monitor Jeugdregio's[48] laten zien dat de meeste regio's het volledige aanbod aan specialistische jeugdhulp gezamenlijk inkopen. Er zijn echter ook nog andere varianten van gezamenlijke inkoop. Zo zijn er regio's die alleen de hoog specialistische jeugdhulp en/of alleen verblijfzorg gezamenlijk inkopen. Daarnaast zijn er – in mindere mate – ook gemeenten die Wmo regionaal hebben ingekocht. De re-integratietrajecten voor participatie worden soms ingekocht, en soms door de gemeente zelf uitgevoerd. Bij participatie spelen wel regionale samenwerkingen in de vorm van een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD). Deze hebben over het algemeen echter een andere schaal dan Wmo of jeugdhulp.

Een uitdaging bij regionale inkoop en samenwerking in het algemeen zijn de regionale indelingen. Niet alle Jeugdzorgregio's zijn namelijk gelijk aan de Wmo-regio's, en participatie heeft nog weer een andere schaal. Als regio's niet congruent zijn, is het uiteraard lastig om integraal in te kopen. Het ontvlechten van een regionale samenwerking om bij een andere regio aan te kunnen sluiten, is een lastig bestuurlijk proces. Een gemeente die dit proces doorlopen had, gaf aan dat alleen het wisselen van regio al ruim een half jaar in beslag had genomen. Daarna kon de inhoudelijke doorontwikkeling pas beginnen.

Zelfs als (nog) geen sprake is van een regionale samenwerking op Wmo, kan het lastig zijn om regionaal te gaan samenwerken. Door de (verplichte) samenwerking in jeugdhulpregio's 'voelt' het jeugdhulpbudget voor de raad als iets waar ze minder invloed op kunnen uitoefenen. Over het Wmo-budget wordt meer zeggenschap gevoeld. Gemeenteraden zijn terughoudend om deze zeggenschap op te geven en regionaal te gaan samenwerken. Waar wel een regionale samenwerking wordt aangezet, is er vaak minimaal één gemeente uit de regio die een andere lijn kiest, waardoor de jeugdhulpregio alsnog niet congruent is met de Wmo-regio.

Naast integraliteit tussen domeinen, sturen gemeenten ook op verschillende manieren op integraliteit binnen het domein. Bij complexe gevallen zijn vaak verschillende zorgaanbieders betrokken. Een aantal gemeenten werkt daarom in de inkoop met hoofdaannemerschap. 'Dan wordt slechts één traject wordt bekostigd aan een hoofdaannemer, die vervolgens onderaannemers contracteert. Andere gemeenten bekostigen wel verschillende zorgaanbieders voor één cliënt. Over het algemeen beperkt het hoofdaannemerschap zich tot één domein, en is de aanbieder niet verantwoordelijk voor de andere levensdomeinen.

Voorbeeld: integraliteit in West-Brabant-West

De regio West-Brabant-West werkt met resultaatsfinanciering. De regio onderkent echter dat veel jeugdhulpproblemen veroorzaakt worden door problemen op andere levensdomeinen. Daarom heeft de gemeente er zich voor kinderen met multiproblematiek aan gecommitteerd dat niet alleen de zorgaanbieders een resultaatsverplichting hebben, maar ook de gemeente. Zorgaanbieders worden geacht problemen op andere levensdomeinen (schulden, inkomen, wonen, Wmo etc) aan te kaarten bij de gemeente, die deze problemen dan integraal moet oppakken.

[48] VNG (2017). *Regio's goed van start met ambitie zorglandschap. Uitkomsten monitor Jeugdregio's.*

Begroting en verantwoording

Gemeenten hebben te maken met twee verantwoordingslijnen. De eerste is de democratische verantwoording naar de gemeenteraad. Daarnaast is ook het Besluit begroting en verantwoording (BBV) van belang, waarin de regelgeving over het opstellen van jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken voor gemeenten en provincies vastgelegd is.

In de begroting en verantwoording naar de raad kiezen sommige gemeenten ervoor om per domein te begroten en andere gemeenten om de drie budgetten samen te voegen tot één budget. De reserves worden door de meeste gemeenten integraal ingezet. Dat houdt in dat de meeste gemeenten hun reserves gebruiken voor het bredere sociaal domein, waarbij het wisselt of deze reserve inclusief of exclusief de gebundelde uitkering is. Naast een reserve sociaal domein heeft een aantal gemeenten voor jeugdhulp een financiële solidariteitsregeling met regiogemeenten. In een aantal gemeenten wordt deze afgebouwd.

Volgens de BBV moeten gemeenten hun verantwoording opstellen aan de hand van vastgestelde taakvelden. Voor het sociaal domein is dit onder andere wijkteams, maatwerkdienstverlening 18- en 18+ (apart) en arbeidsparticipatie.[49]

4.5 Betekenis voor de clusterindeling

Hoewel de clusterindeling in beginsel voor gemeenten geen eigenstandige betekenis heeft – het gaat immers om niet-geoormerkte gelden – is de indeling voor de fondsbeheerders wel van belang om het onderhoud en monitoren van de verdeling goed vorm te geven. De dynamiek die geschetst wordt in dit hoofdstuk, kan dan ook gevolgen hebben voor welke clusterindeling wenselijk is.

Het is duidelijk dat gemeenten veel verschillende keuzes maken in de inrichting van het sociaal domein. Waar de ene gemeente zich richt op de verbinding tussen Wmo en jeugd, zet de andere in op de verbinding tussen Wmo en participatie of juist jeugd en onderwijs. Ook zijn er gemeenten die specifiek sturen op integraliteit voor multiprobleemgezinnen.

Verder is duidelijk dat deze keuzes nog volop in beweging zijn. Veel gemeenten zijn stappen aan het zetten naar meer integraliteit. Tegelijkertijd wordt in sommige gemeenten gepleit voor meer specialisten in bijvoorbeeld het wijkteam, waardoor integraliteit daar een andere vorm krijgt. Het is nog niet duidelijk hoe de praktijk zich op termijn zal uitkristalliseren. Dat betekent ook dat op dit moment nog geen uitspraken gedaan kunnen worden over welke clusterindeling het beste aansluit bij de werkwijze van gemeenten.

Technisch is er op dit moment nog veel mogelijk. Zelfs als gemeenten integraal werken, is er over het algemeen nog wel zicht op de uitputting van afzonderlijke deelbudgetten. Hoewel de opsplitsing niet uit de Iv3-gegevens is af te leiden, kan deze in beginsel wel achterhaald worden met een uitvraag.

Op dit moment lijkt een grootschalige wijziging in de clusterindeling niet opportuun. Er is veel in beweging in het sociale domein, maar vooralsnog beperkt integraliteit zich vooral tot samenwerking zoeken. Zo lang gemeenten niet op grote schaal middelen tussen verschillende beleidsterreinen overhevelen, is het effect op de clusterindeling van deze samenwerkingen gering. De nieuwe clusterindeling in de AU doet recht aan de belangrijkste

[49] Commissie BBV, 2017.

veranderingen met betrekking tot integraliteit door nieuwe en oude taken deels in eenzelfde cluster te combineren. Binnen clusters kunnen de verschillende verdeelmodellen die op dit moment bestaan samengevoegd worden. Bij een onderzoek naar de nieuwe verdeling is het wel van belang om integraal te kijken naar een eventuele financiële wisselwerking tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, en naar aanleiding daarvan eventueel een beperkte aanpassing te doen.

Als de inrichting van het sociale domein stabieler is, kan specifieker gekeken worden naar de mate waarin gemeenten andere keuzes maken die leiden tot significant andere kosten per beleidsterrein, en in welke mate er belangrijke communicerende vaten (in financieel opzicht) tussen beleidsterreinen ontstaan. Naarmate kosten meer met elkaar blijken samen te hangen, ligt het in de rede om deze ook als een cluster te beschouwen, waarbij het voor het onderhoud van het gemeentefonds wel van belang is dat een aansluiting gemaakt kan worden op de Iv3-gegevens.

Op dat moment zal ook een afweging gemaakt moeten worden over de manier waarop budgetten samengenomen worden binnen de verdeelmodellen. Daarin zijn twee keuzerichtingen mogelijk:

- Een groot aantal clusters, die onderling veel samenhang vertonen. Het voordeel van een verfijnde clusterindeling is dat de verbinding met de inhoud duidelijker te maken is. Maatstaven zijn beter uitlegbaar als deze verbinding gemaakt kan worden, en daarmee ligt ook het verdeelmodel dichter bij de (financiële vertaling van de) dagelijkse praktijk in gemeenten. Bij een te verfijnde clusterindeling gaan communicerende vaten tussen clusters echter een steeds grotere rol spelen, waardoor de verdeling vertekend kan worden. Ook wordt een verdeling met veel clusters en maatstaven als complex ervaren.
- Een beperkt aantal clusters, die ieder een omvangrijk beleidsterrein beschrijven. De uiterste optie hierin is een keuze voor één cluster voor het gehele sociale domein. Deze keuze zou waarschijnlijk leiden tot een globalere verdeling met minder maatstaven, die daardoor ook gezien wordt als eenvoudig model. Deze optie heeft echter diverse nadelen. In de eerste plaats wordt de verdeling moeilijker uitlegbaar als ze niet (zichtbaar) rekening houdt met inhoudelijke opgaven (specifieke doelgroepen, omstandigheden, et cetera). Ook zal een meer globale verdeling minder goed aansluiten op de kosten van gemeenten, waardoor meer gemeenten relatief veel zullen overhouden, dan wel tekortkomen ten opzichte van hun feitelijke uitgaven. Daarnaast is niet duidelijk in hoeverre de dynamiek van de opgaven goed gevangen kan worden in een zeer globale verdeling.

Welke keuze gemaakt wordt, hangt samen met de bestuurlijke verhoudingen en de financiële situatie van gemeenten. Bovenstaande uiteenzetting laat zien dat er een afweging gemaakt moet worden tussen uiteenlopende belangen. Tegenover de – gevoelde – complexiteit van een verfijnde clusterindeling en het gebruik van meer maatstaven (en de risico's van een eenvoudiger model) staat de ervaring uit de afgelopen decennia dat relatief weinig gemeenten in financiële problemen (Artikel 12) zijn terechtgekomen. Bij een meer globale clusterindeling zullen meer gemeenten grote afwijkingen kennen en daardoor potentieel in financiële problemen komen. Het gaat, kortom, om het vinden van de goede balans, die vraagt om een bestuurlijke afweging die in goed overleg tussen de bestuurslagen genomen zou moeten worden.

5 Discrepantie tussen theorie en praktijk

In het onderzoek is een groot aantal potentiële discrepanties genoemd, van uiteenlopende aard. In dit hoofdstuk beschrijven wij deze discrepanties en de onderbouwing ervan. Ook gaan we in op de vraag hoe deze discrepanties zich verhouden tot de Fvw. In beginsel zijn alle genoemde onderwerpen **potentiële discrepanties**. Voor de leesbaarheid van het stuk refereren wij hier soms echter kortweg aan als discrepantie.

Om de grote lijst met discrepanties, en daarmee dit hoofdstuk, overzichtelijk te houden, hebben wij een aantal keuzes gemaakt:

- Discrepanties die veel **overlap** vertoonden, hebben wij samengevoegd tot één iets bredere discrepantie. Zo hebben wij vergelijkbare aandachtspunten bij dezelfde maatstaf gebundeld tot één discrepantie.
- In het onderzoek zijn ook discrepanties genoemd die bleken te berusten op een **misverstand**. Zo noemde een gemeente als probleem dat de maatstaf allochtonen met een negatief gewicht was opgenomen in het model. Dit is overduidelijk feitelijk onjuist, dus dit soort discrepanties hebben wij niet opgenomen in de rapportage.
- Het onderzoek betreft de verdeling van de IU SD, **niet het macrobudget**. Een deel van de genoemde discrepanties heeft echter wel betrekking op het macrobudget. Dit geven wij aan in de tekst. Wij kunnen op basis van dit kwalitatieve onderzoek echter geen oordeel vellen over de vraag of er daadwerkelijk een afwijking is in het macrobudget, of dat de genoemde discrepanties op foute aannames berusten.
- Wij hebben in de gesprekken aangegeven dat het onderzoek zich focust op de IU SD. Uiteraard werden soms ook discrepanties van **andere verdeelmodellen** genoemd. Deze hebben wij niet uitgewerkt, en alleen opgenomen als de wisselwerking met de taken en verantwoordelijkheden die bij de IU SD horen dusdanig groot is, dat de discrepantie alsnog een financieel effect binnen de budgetten van de IU SD kan hebben. Daarnaast zijn er discrepanties die naast de IU SD ook betrekking hebben op andere verdeelmodellen. Als dit het geval is, benoemen wij dit in de tekst. De meest genoemde discrepanties buiten de IU SD zijn:
  - De prijscomponent in het verdeelmodel van de gebundelde uitkering.
  - Een gebrek aan uitlegbaarheid of begrijpelijkheid van het verdeelmodel van de gebundelde uitkering: multiniveaumodel wordt als black box gezien.
  - De omvang en verdeling van de AU-clusters die al lang niet herijkt zijn (de sociale clusters die gerelateerd zijn aan zorg, zie H2).

Leeswijzer bij dit hoofdstuk

Hoewel sommige discrepanties specifiek over één verdeelmodel gaan, hebben veel discrepanties betrekking op meerdere verdeelmodellen. Wij hebben de discrepanties in dit hoofdstuk dan ook thematisch geordend.

- **Transformatie.** Sinds de transitie drie jaar geleden hebben gemeenten de eerste stappen gezet in de transformatie. De financiële effecten hiervan waren nog niet bekend toen de verdeelmodellen gemaakt zijn, en zijn dus ook niet opgenomen in de verdeelmodellen.
- **Uitgangssituatie.** In sommige gevallen is er nu meer zicht op de uitgangssituatie waar de verdeelmodellen op gebaseerd zijn.
- **Aandachtspunten bij maatstaven.** Bij een aantal maatstaven worden kanttekeningen geplaatst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de juistheid van de definitie, en de mate waarin de maatstaf inhoudelijk samenhangt met de kosten.
- **Ontbrekende elementen.** Sinds de verdeelmodellen gemaakt werden, is er veel kennis ontwikkeld over zorggebruik en de kostendrijvers daarvan. Ook is er veel nagedacht over verbeteringen van de verdeelmodellen, los van andere ontwikkelingen.
- **Additionele regelgeving.** In een aantal gevallen hebben gemeenten te maken met nieuwe regelgeving of jurisprudentie die niet voorzien was toen verdeelmodellen opgesteld werden.
- **Aanpalende wetgeving.** Het sociaal domein heeft veel raakvlakken met andere wetten, die niet door de gemeente uitgevoerd worden. Ontwikkelingen in deze wetten hebben invloed op de gemeentelijke kosten.
- **Autonome ontwikkelingen.** Gemeenten geven aan te maken hebben met autonome ontwikkelingen, die niet gerelateerd zijn aan beleidsinterventies.
- **Financieel-technische discrepanties.** Dit betreft vooral vragen over de mate waarin maatstaven tegemoetkomen aan de eisen van de Fvw.
- **Discrepanties die sowieso onderzocht (gaan) worden.** Naast dit onderzoek lopen verschillende andere onderzoeken. Ook van maatregelen die aangekondigd zijn in het Regeerakkoord kan verwacht worden dat de effecten voor invoering nog onderzocht zullen worden. Deze discrepanties worden kort benoemd, maar niet uitgewerkt.

Alvorens wij de genoemde discrepanties bespreken, staan we eerst stil bij het beoordelingskader.

5.1 Beoordelingskader

Wij zetten de discrepanties af tegen een beoordelingskader dat uit 2 elementen bestaat:
- De mate van **onderbouwing** of aannemelijkheid van de discrepantie.
- De mate waarin de discrepantie zich verhoudt tot de **eisen van de Fvw**.

De manier waarop wij kijken naar de onderbouwing van discrepanties is beschreven in hoofdstuk 1: idealiter zijn discrepanties in meerdere gemeenten goed (liefst kwantitatief) onderbouwd. In de praktijk zijn er echter veel discrepanties die minder sterk onderbouwd kunnen worden. Daarnaast zijn er discrepanties die op basis van andere bronnen dan gemeenten getoetst kunnen worden. Ook dit geven wij aan.

De eisen van de Fvw, en het bijbehorende beoordelingskader, zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3. Wij passen dit zo goed mogelijk toe op de discrepanties. In sommige gevallen is dit niet of beperkt mogelijk, of niet relevant. Dit geldt in het bijzonder voor discrepanties die feitelijk onjuist zijn: een toets aan de Fvw is hier niet relevant.

Bij ieder van de potentiële discrepanties geldt, los van de vraag of hij feitelijk correct is en relevant is in het licht van de Fvw, dat er verschillende typen oorzaken kunnen zijn:

- Sommige discrepanties hangen samen met **beleidskeuzes** van gemeenten. Als beleidskeuzes leiden tot een kostenopdrijvend effect, staat het individuele gemeenten vrij om deze keuze te maken, maar zijn er vanuit het Rijk geen vervolgstappen nodig.
- Andere discrepanties hangen samen met de **verdeling**. Dit is het geval als de discrepantie verschillend uitwerkt voor verschillende gemeenten en daar een objectieve verklaring voor gevonden kan worden.
- Tot slot zijn er discrepanties die vooral betrekking hebben op het **macrobudget**. Dit is het geval als gemeenten geen of zeer beperkte invloed hebben op kostenopdrijvende of -verlagende factoren en het geen probleem met de verdeling betreft.

De opbouw van ieder van de potentiële discrepanties is daarom als volgt:

Korte toelichting. Hier geven we een korte toelichting over de veronderstelde discrepantie.

Onderbouwing. We onderbouwen of weerleggen de veronderstelde discrepantie en geven daarbij ook inzicht in de stappen die wij hiervoor hebben genomen.

Toets aan de Fvw. We geven de overwegingen per eis weer, voor zover deze eis relevant is voor de betreffende discrepantie.

Oplossingsrichting. Hier schetsen we de meest voor de hand liggende oplossingsrichting. Gezien de grote samenhang tussen verschillende maatstaven, kunnen veel potentiële discrepanties het beste onderzocht worden in een verdeelonderzoek waarbij het verdeelmodel en de onderliggende maatstaven in samenhang bezien worden.

Een totaaloverzicht van alle discrepanties (incl. beoordeling en advies) is opgenomen in Bijlage II: Overzicht discrepanties pagina 115.

5.2 Transformatie

Een van de achterliggende redenen voor de decentralisaties was de verbetering (tijdigheid, kwaliteit) van de (aansluiting van) zorg. Hiervoor is een transformatie nodig naar een anders georganiseerde toegang die dicht bij de burger staat en waar samenwerking tussen verschillende disciplines is geborgd. Aangezien de opgave van de transformatie sterk afhankelijk is van de lokale omstandigheden, kunnen de feitelijke kosten van gemeenten uit de pas gaan lopen met de uitkomsten van de verdeelmodellen.

Deze grootste transformatie heeft betrekking op de jeugdhulp en de Wmo 2015, waar de taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten grotendeels nieuw zijn. De verandering als gevolg van de Participatiewet zijn in vergelijking minder grootschalig: het betreft grotendeels taken die gemeenten al uitvoerden. Daarom staan in deze paragraaf geen discrepanties rondom de Participatiewet.

5.2.1 Bereik nieuwe groepen

Zorg dichtbij, dat was één van de doelen van de decentralisaties in 2015. Gemeenten werden verantwoordelijk voor de toegang tot hulp en ondersteuning binnen de Jeugdwet en de Wmo.

Als deze toegang dusdanig toegankelijk en dichtbij is georganiseerd dat inwoners de hulp en ondersteuning veel gemakkelijker kunnen vinden, kan dit ook leiden tot een toenemend beroep op de Jeugdwet en de Wmo. Volgens de beleidstheorie zou meer ingezet moeten worden op eigen kracht en netwerk, wat deze extra kosten zou moeten compenseren, maar het is niet duidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is. Een absolute stijging of daling van de totale kosten van alle gemeenten zou een discrepantie betekenen in de omvang van het macrobudget en is hier dus buiten scope. De omvang van de extra kosten kan echter ook afhankelijk zijn van de populatie of de historische zorginfrastructuur van een gemeente. Deze ontwikkeling heeft twee aspecten:

- **Boeggolf.** Om kosten voor specialistische zorg te laten afnemen, is het noodzakelijk om meer in te zetten op preventie. Cliënten zijn dan dus vooral eerder in beeld. Dit levert slechts tijdelijk dubbele kosten op, maar speelt wel over een aantal jaren.
- **Ander deel van de populatie.** Het is ook mogelijk dat specifieke groepen door de nabijheid van de gemeente sneller bereikt worden, en dus nu de hulp en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, terwijl zij vroeger buiten beeld bleven. Vooral etnische of religieuze minderheden worden hierbij vaak genoemd.

We bespreken onderstaand ieder van deze aspecten apart. Uiteraard hangen deze twee aspecten ook met elkaar samen: als er een 'inhaalslag' gemaakt moet worden op groepen die vroeger buiten beeld bleven, is het boeggolfeffect ook groter.

Gemeenten die aangaven dat zij te maken hadden met een **boeggolf**, konden niet onderscheiden of een toename in het aantal cliënten veroorzaakt werd door een boeggolf, of dat het een structurele toename betrof. Aanwijzingen dat het om een boeggolf gaat, kunnen op verschillende manieren tot uiting komen:

- Een afname van het aantal cliënten, waar eerst een toename was gezien. Dit nemen gemeenten vooralsnog niet waar.
- Een toename van lichte zorg gevolgd door een afname van zware zorg, leidend tot een lagere gemiddelde prijs per cliënt. Ook in de eerste fase van de transformatie, waarbij de zware zorg nog niet afneemt, zou de gemiddelde prijs omlaag moeten gaan. De zware zorg zou op den duur immers af moeten nemen doordat gemeenten eerder goedkopere trajecten inzetten. Als de zware zorg constant blijft, en het aantal goedkope trajecten toeneemt, daalt de gemiddelde prijs. De meeste gemeenten die de boeggolf noemden, gaven aan dat de gemiddelde prijs juist steeg.

Deze observaties zijn onvoldoende hard om het boeggolfeffect te weerleggen: het is immers goed mogelijk dat deze gemeenten nog dusdanig in de beginfase van de boeggolf zitten dat van een afname nog geen sprake is. Voor wat betreft de toename van de gemiddelde prijs kan niet uitgesloten worden dat andere aspecten een rol spelen die dit verklaren. Op dit moment is het dus nog niet mogelijk om te concluderen of een boeggolf speelt of niet. Op dit moment zijn er in ieder geval geen aanwijzingen dat het boeggolfeffect in verschillende gemeenten verschillend uitwerkt, dus is er geen aanleiding om te veronderstellen dat het een verdeelvraagstuk betreft.

Wat betreft een **verschuiving naar andere groepen** werden vooral niet-westerse migranten genoemd, hoewel ook religieuze minderheden genoemd werden. Wij hebben ons vooral gericht op gemeenten met relatief veel niet-westerse migranten, en hen gevraagd of zij een specifieke toename zien in zorggebruik van deze groep. Gemeenten hebben deze gegevens echter niet beschikbaar, aangezien zij etniciteit niet registreren. Voor religieuze minderheden geldt dit ook: gemeenten houden uiteraard geen registratie bij van de religieuze achtergrond van zorggebruikers. Wel is voor jeugdhulp bekend dat niet-westerse migranten voor de decentralisaties een ondervertegenwoordigd waren in de lichte zorg, terwijl gebruik van

zware zorg gelijk was[50]. Gemeenten geven aan actief in te zetten op het bereiken van deze groep. Daarmee is deze hypothese aannemelijker dan het boeggolfeffect.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Als er nieuwe groepen bereikt worden, verandert mogelijk de kostenstructuur.
Globaliteit	Sterk afhankelijk van de oplossing. Een maatstaf niet-westerse migranten is voldoende globaal.
Prikkelwerking	Het bereiken van nieuwe groepen is onderdeel van de beleidstheorie, dus het aanpassen van de verdeling is daarmee in lijn. De uiteindelijke prikkelwerking is wel sterk afhankelijk van de gekozen oplossing. Een maatstaf minderheden zou hier geen problemen opleveren.
Dynamisch	De dynamiek van de kosten wordt beter beschreven als de verdeling beter aansluit op de inhoudelijke opgaven.
Stabiliteit	Sterk afhankelijk van de oplossing. Een maatstaf minderheden is voldoende stabiel.

Op grond van de onderbouwing van gemeenten is op dit moment niet aannemelijk dat een eventueel boeggolfeffect een verdeelcomponent heeft. Wel blijkt uit onderzoek dat niet-westerse migranten ondervertegenwoordigd waren in zorggebruik, en geven gemeenten aan dat zij er actief op inzetten om deze groepen wel te bereiken. Wij hebben het effect op de financiën niet kunnen toetsen, maar in een kwantitatief onderzoek kan dit met behulp van CBS microdata wel onderzocht worden. Als de hypothese over het betere bereik van minderheden bewezen kan worden, is dit op grond van de Fvw aanleiding om hem op te nemen in de verdeelmodellen. Op basis van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en het verwachte zorggebruik op basis van andere variabelen zou in de verdeling zelfs een verwachting voor de toekomst opgenomen kunnen worden conform de manier waarop op dit moment nagedacht wordt over de herziening van de financiële verhoudingen[51]. Daarnaast is het nuttig om onderzoek naar het effect van minderheden mee te nemen in een samenhangend verdeelonderzoek.

5.2.2 Gebrek aan woonruimten

Het rapport van de Commissie Dannenberg[52] beschrijft de beweging van de extramuralisering van beschermd wonen. Voor deze beweging zijn voldoende geschikte woningen nodig. Het is een gemeentelijke opgave om ervoor te zorgen dat de woningbouwcorporaties in deze woningen voorzien. De omvang van deze opgave verschilt per gemeente. Gebrek aan woningen is niet verwerkt in de verdeelmodellen, maar kan wel invloed hebben op de mogelijkheden voor gemeenten om beschermd wonen te ambulantiseren.

Voor de huisvesting van (voormalige) cliënten beschermd wonen (en ook van intramurale jeugdhulpcliënten) zijn woningen nodig voor kwetsbare groepen met over het algemeen een laag inkomen. Deze vraag komt bovenop de reguliere vraag naar deze woningen en de

[50] Terecht in de jeugdzorg (2013) SCP

[51] Rekening houden met verschil, Stuurgroep herziening financiële verhoudingen, 2017.

[52] Van beschermd wonen naar een beschermd thuis (2015). Commissie Toekomst beschermd wonen.

huisvesting van bijvoorbeeld statushouders. Er kunnen verschillende knelpunten optreden. Zo is er in de Randstad een grote woningnood, waardoor ook de beschikbaarheid van sociale huurwoningen beïnvloed wordt.

Voorbeeld: effecten van krapte op de woningmarkt
In Amsterdam zijn op dit moment afspraken met de woningcorporaties gemaakt dat 30% van het totale aantal sociale huurwoningen dat jaarlijks in Amsterdam beschikbaar komt beschikbaar is voor kwetsbare huishoudens. Dat is een breed begrip waaronder veel doelgroepen vallen, zoals statushouders (erkende vluchtelingen), gezinnen uit de Vrouwenopvang, mensen die in aanmerking komen voor sociaal medische urgentie en ook cliënten van maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Volgens de gemeente gaan in de jaren 2017 en 2018 800 woningen per jaar naar cliënten van MO en beschermd wonen. De wachtlijst voor beschermd wonen bedraagt echter 800 mensen en neemt nog niet af. Wel lijkt de wachttijd korter te worden.

Anderzijds zijn er gemeenten met weinig sociale huurwoningen, waar dus ook weinig woningen vrijkomen. Aandachtspunt daarbij is dat in provinciale prognoses waarop de bouw van sociale huurwoningen gebaseerd zijn de beweging van de Commissie Dannenberg nog niet altijd meegenomen is.

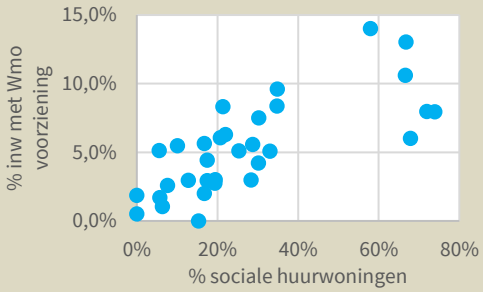
Het is niet duidelijk hoe krapte op de woningmarkt de kosten voor gemeenten beïnvloedt. Daarmee is de hypothese niet kwantitatief onderbouwd. Kwalitatief moet opgemerkt worden dat hier afhankelijk van de beleidskeuzes van de gemeente verschillende effecten een rol kunnen spelen.

- Als **uitstroom** uit het ‘klassieke’ beschermd wonen vertraagd wordt door gebrek aan woningen, kan dat erin resulteren dat de trajectduur langer wordt, wat resulteert in hogere kosten voor beschermd wonen.
- Verschillende gemeenten, waaronder Amsterdam, geven beschermd wonen echter vorm in sociale huurwoningen. Hier zorgt de woningnood juist voor een stagnatie van de **instroom** in beschermd wonen. Mogelijk levert dit elders in de keten, of later in het traject, wel kosten op, maar die zijn niet inzichtelijk.
- In gemeenten die beschermd wonen vormgeven in sociale huurwoningen kan, zeker met een krappe woningmarkt, een korte wachttijd voor dergelijke trajecten ook tot een **aanzuigende werking** leiden, waardoor de totale kosten juist toenemen als de wachtlijsten voor beschermd wonen korter worden.

De betreffende gemeenten zijn zelf nog bezig om deze mogelijkheden te onderzoeken en de verschillende effecten in kaart te brengen. Bovendien is er ook een andere kant aan het verhaal. Zo geeft een aantal gemeenten met een groot aanbod aan sociale huurwoningen aan dat dit een aanzuigende werking kan hebben op kwetsbare groepen. In deze gemeenten kunnen daardoor de kosten voor de Wmo en jeugd juist toenemen door goed beschikbare sociale huurwoningen.

Voorbeeld: groot aanbod sociale huurwoningen

In de gemeente Leeuwarden is gekeken naar het aantal sociale huurwoningen per wijk en het gebruik van Wmo-voorzieningen. In de wijken waar het percentage sociale huurwoning relatief hoog is, is vaak ook het percentage inwoners met een Wmo-voorziening relatief hoog.



Dit kan duiden op een aanzuigende werking van het aanbod sociale huurwoningen op het gebruik van ambulante Wmo-voorzieningen. Om te bepalen of dit daadwerkelijk berust op een causaal verband, is nader kwantitatief onderzoek nodig.

Wegens de verschillende effecten is niet duidelijk in hoeverre krapte op de woningmarkt bijdraagt aan hogere of juist lagere kosten voor Wmo. De hypothese kan dus niet weerlegd of bewezen worden.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Hoewel aannemelijk is dat de woningmarkt een effect heeft, zou eerst duidelijk moeten zijn hoe groot dit effect is voor een maatstaf hierover opgenomen kan worden.
Globaliteit	Er zijn verschillende maatstaven rondom de woningmarkt die globaal genoeg zijn.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor hun woningvoorraad, en voor de afspraken hierover met woningcorporaties. Zij hebben hiervoor echter op korte termijn beperkte beïnvloedingsmogelijkheden.
Dynamisch	Het is niet duidelijk in hoeverre de dynamiek van de extra kosten bepaald worden door de woningnood, aangezien de afspraken die gemeenten maken sterk van elkaar verschillen. Ook hangt de omvang van de opgave samen met de (tijdelijke) opgave van ambulantisering beschermd wonen: bij een stabiele situatie zou de instroom in nieuwe woningen kleiner moeten zijn dan tijdens de transformatie.
Stabiliteit	De krapte op de woningmarkt kan sterk fluctueren afhankelijk van de economische situatie. Een langjarig gemiddelde zou de stabiliteit eventueel kunnen vergroten, maar dit verandert niets aan de negatieve prikkel op lange termijn.

Een maatstaf die gerelateerd is aan de krapte op de woningmarkt heeft nadelen op het gebied van stabiliteit, en op lange termijn kan het ook negatieve prikkels opleveren: gemeenten hebben immers een verantwoordelijkheid voor hun woningmarkt. Als uit nader onderzoek echter blijkt dat een dergelijke maatstaf leidt tot een significant betere aansluiting op de kosten, kan er overwogen worden om een dergelijke maatstaf tijdelijk (ca 10 jaar) op te nemen in een verdeling beschermd wonen. Een dergelijk onderzoek kan meegenomen worden in een samenhangend verdeelmodelonderzoek.

5.2.3 Verschuiving naar ander type zorg

De transformatie zou ervoor moeten zorgen dat hulp en ondersteuning fundamenteel verandert. Deze beweging naar de voorkant heeft echter gevolgen voor de kostenstructuur in gemeenten, en daarmee potentieel ook op de verdeling.

Op dit moment is nog beperkt duidelijk om welke verschuiving het gaat. Het meest concreet is de ambulantisering van beschermd wonen. Financieel is dit meer dan een verschuiving van budget van beschermd wonen (vooralsnog regionaal verdeeld) naar Wmo-begeleiding (per gemeente verdeeld):

- Er zullen **nieuwe vormen van ambulante ondersteuning** ontwikkeld moeten worden, met een vooralsnog onbekende kostenstructuur. Dit geldt niet alleen voor beschermd wonen, maar ook voor nieuwe vormen van jeugdhulp.
- De **eigen bijdrage** (inkomsten voor de gemeente) voor extramurale ondersteuning is voor inwoners veel lager dan voor intramurale ondersteuning (dit verschil wordt groter met de invoering van een abonnementstarief, zie de discrepantie *Eigen bijdragen*, pagina 64). Voor extramurale ondersteuning geldt een minimum eigen bijdrage tussen € 0 en € 17,50 (afhankelijk van de huishoudensamenstelling, inkomen, vermogen en de leeftijd van de cliënt). Voor beschermd wonen geldt een minimale eigen bijdrage van € 160,60 voor de eerste zes maanden. Daarna geldt een eigen bijdrage van het verzamelinkomen gedeeld door 12.
- De **wisselwerking met het bijstandsbudget** is al genoemd in hoofdstuk 4 (zie paragraaf Communicerende vaten tussen budgetten4.3 Communicerende vaten tussen budgetten, pagina 47).

Ook bij beschermd wonen is een onderbouwing van de nieuwe kostenstructuur niet inzichtelijk, aangezien deze verschuiving nog maar net is ingezet. Daardoor is het financiële effect nog niet zichtbaar, en zijn zeker geen conclusies te trekken over de verschillen die dit oplevert tussen gemeenten ten opzichte van de verdeelmodellen. Vooralsnog is dit dus een hypothese, die wel aannemelijk gemaakt is.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het is aannemelijk dat nieuwe vormen van hulp en ondersteuning op termijn leiden tot een verschuiving van kosten tussen gemeenten. Het is echter nog niet duidelijk hoe groot die verschuivingen zullen zijn.
Globaal	Sterk afhankelijk van de oplossing in de verdeling.
Prikkelwerking	Volgens de beleidstheorie zouden de nieuwe vormen op den duur minder moeten gaan kosten, dus is het goed om de verdeling tzt hierop aan te passen.
Dynamisch	Verdeelmodellen zijn slecht geëquipeerd om fundamentele veranderingen in werkwijze te accommoderen, dus de juiste dynamiek kan bij een dergelijke verschuiving alleen door regelmatig onderhoud gevangen worden.
Stabiel	Sterk afhankelijk van de oplossing in de verdeling

Gezien de grote veranderingen in de nabije toekomst zal geregeld onderhoud van de verdeelmodellen sociaal domein de komende jaren nog nodig zijn. Op dit moment kunnen nog geen conclusies getrokken worden over de financiële effecten van potentiële verschuivingen tussen zorgvormen. Voor zover deze veranderingen op dit moment al hebben plaatsgevonden, zouden deze tot uiting komen in een samenhangend verdeelonderzoek op basis van een nieuwe grondslag. Het is echter ook van belang het resulterende verdeelmodel te herijken als meer verschuivingen opgetreden zijn.

5.2.4 Verschuiving van PGB naar ZiN

Bij jeugd en Wmo kan zowel Zorg in Natura (ZiN) als een Persoonsgebonden Budget (PGB) gebruikt worden. Historisch gezien waren de PGB-tarieven lager dan de ZiN-tarieven, en over het algemeen is dat nog steeds het geval. Veel gemeenten sturen echter actief op een verschuiving van PGB naar ZiN. Hier worden verschillende redenen voor gegeven:

- Betere sturing op kwaliteit en totale kosten
- Gebrek aan PGB-vaardigheden bij cliënten
- Een groter frauderisico bij PGB.

Door de hogere tarieven van ZiN kan dit echter wel gevolgen hebben voor de kosten van gemeenten.

Voorbeeld: manieren van sturen op PGB's
De sturing hierop gebeurt bijvoorbeeld door de keuzevrijheid in ZiN te vergroten door bredere contractering, door eisen te stellen aan PGB-aanbieders of aan de vaardigheden van cliënten en door in gesprek met cliënten ook de nadelen van het PGB te expliciteren.

In het onderzoek kwamen verschillende geluiden naar voren over de manier waarop deze ontwikkeling financieel doorwerkt.

- Enerzijds zijn er gemeenten die stellen door de hogere ZiN-tarieven **meer kosten** te maken. Wij hebben echter geen goede onderbouwing gevonden voor deze extra kosten.
- Anderzijds zijn er gemeenten die aangeven dat dit verschil in tarief niet opweegt tegen de **toegenomen sturing op kwaliteit en totale kosten**, dus dat zij geen negatief financieel effect zien van de verschuiving van PGB naar ZiN.

Het is dus niet duidelijk op welke manier deze ontwikkeling de kosten beïnvloedt. Daarbij moet wel aangemerkt worden, dat er vóór de decentralisaties regionale verschillen waren in de verhouding ZiN/PGB. De historische verdeling was daardoor mogelijk op sommige punten scheef door de dynamiek rond PGB's of de wisselwerking tussen PGB's en ZiN. Aangezien de objectieve verdelingen op de historische verdelingen geënt zijn, kan dit doorwerken in de objectieve verdeling.

Het is niet duidelijk in hoeverre deze hypothese daadwerkelijk effect heeft op de verdeling. Er zijn ook verschillende geluiden over de validiteit.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het is niet duidelijk welk effect deze verschuiving op de kosten heeft. Wel is het mogelijk dat de huidige verdeling een scheefheid bevat ten gevolge van de historische verdeling.
Globaal	Sterk afhankelijk van de gekozen oplossing.
Prikkelwerking	Sturing op een verschuiving van PGB naar ZiN is een gemeentelijke beleidskeuze, dus eventuele hogere kosten hierdoor bij specifieke gemeenten hoeven niet gehonoreerd te worden in het model.
Dynamisch	Sterk afhankelijk van de gekozen oplossing.
Stabiliteit	De verschuiving van PGB naar ZiN is al ingezet voor de decentralisatie, en lijkt vooralsnog door gemeenten doorgezet te worden. Lopende indicaties zijn inmiddels veelal herbeoordeeld, dus de grootste verschuiving heeft al plaatsgevonden.

In beginsel is er geen aanleiding om in de verdeling rekening te houden met de verdeling PGB/ZiN voor zover gemeentelijke beleidskeuzes leiden tot hogere kosten. Het is wel mogelijk dat er op dit terrein een scheefheid was in de historische verdeling, die doorwerkt in de objectieve verdeling. Een eventuele verschuiving in kosten kan gecorrigeerd worden door de verdeling opnieuw op te stellen op basis van actuele gegevens, zoals gedaan zou worden in een samenhangend verdeelonderzoek. Het is echter niet nodig om in een dergelijk onderzoek de verdeling ZiN/PGB een aparte plek te geven.

5.2.5 Sluiting voorzieningen

Een van de doelen van de transformatie is dat in een vroeger stadium passende hulp geleverd wordt, waardoor minder gebruikgemaakt hoeft te worden van specialistische voorzieningen. In dat kader zijn landelijk afspraken gemaakt over beddenafbouw bij jeugd. Sommige regio's geven echter aan dat deze afbouw onvoldoende gecoördineerd gebeurt: bovenregionale aanbieders kiezen voor het sluiten van voorzieningen, bijvoorbeeld als gevolg van een aanbesteding van een grote gemeente/regio. Andere (kleinere) regio's geven aan dat dit betekent dat zij geen passende plaats meer voor sommige kinderen kunnen vinden en dat verstoppingen in het stelsel ontstaan, wat tot hogere kosten leidt.

Wij hebben in het onderzoek enkele voorbeelden gehoord, maar geen onderbouwing van kosten of aantallen gezien. De onderbouwing beperkt zich dus tot kwalitatieve casuïstiek. Om te bepalen op wat voor schaal dit effect optreedt, is uitgebreider onderzoek nodig. Dit geldt ook voor het bepalen van de kosten.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Mogelijk moeten kleinere regio's met minder marktmacht naar verhouding meer kosten maken om een passend aanbod te creëren. Dit is echter sterk afhankelijk van het gedrag van omliggende regio's.
Globaliteit	Er zitten andere schaaleffecten in de verdeling.
Prikkelwerking	De omvang van de samenwerking op inkoop, en daarmee op de veronderstelde marktmacht van de regio, is een gemeentelijke beleidskeuze. Als de omvang van de regio een knelpunt oplevert in het leveren van passend aanbod, hoeft dit dus niet gehonoreerd te worden in de verdeling.
Dynamisch	Het is onwaarschijnlijk dat een maatstaf gevonden wordt die dergelijke dynamiek beschrijft.
Stabiliteit	Een maatstaf die een instabiel stelsel beschrijft, heeft grote risico's.

Het is duidelijk dat dit knelpunt, afhankelijk van de omvang, zorginhoudelijk een ernstig probleem kan zijn: er vallen immers kinderen tussen wal en schip. Mogelijk heeft dit knelpunt daarnaast ook een financiële uitwerking heeft. De oplossing voor dit probleem dient echter niet gezocht te worden in verdeelmodellen, maar in een betere coördinatie. Hier worden op onderdelen al stappen in gezet. Zo worden voor de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering reeds voorstellen gedaan om de zorgcontinuïteit duurzaam te borgen[53].

[53] Duurzame borging van continuïteit in de jeugdbescherming en jeugdreclassering en versterking van de sturing op vernieuwing (2017) VNG.

In het algemeen zijn schaaleffecten in de verdeling een interessant vraagstuk. De lijn in het gemeentefonds is normaal gesproken dat schaaleffecten gehonoreerd worden in het kader van gemeentelijke beleidsvrijheid: de gemeentegrootte is één van de onderwerpen waar gemeenten beleidsvrijheid in hebben.

In de Jeugdwet is echter de verplichting tot het vormen van een jeugdhulpregio opgenomen. Hoewel gemeenten vrij zijn in de keuze voor samenwerkingspartners, is in dit geval dus wel wettelijk vastgelegd dat gemeenten geacht worden om samen te werken, juist om kwaliteit en doelmatigheid te borgen. Gezien deze wettelijke mogelijkheid die het ministerie van VWS heeft om samenwerking af te dwingen, zou een compensatie voor een ondoelmatige samenwerking door het ministerie van BZK leiden tot tegenstrijdig rijksbeleid. In theorie is denkbaar dat regionale structuurkenmerken die buiten de beïnvloedingssfeer van gemeenten liggen effect hebben op de doelmatigheid van een samenwerking. In dat geval zou enige compensatie voor de hand liggen. Hiervan is echter geen enkele onderbouwing aangetroffen in dit onderzoek en zodoende zijn er geen aanknopingspunten gevonden om dit signaal in het kader van de verdeelsystematiek nader te onderzoeken.

5.3 Uitgangssituatie

Enkele van de genoemde discrepanties hadden niet zozeer betrekking op de objectieve verdeelmodellen, maar op de historische verdeelmodellen waar zij op gebaseerd zijn. Deze beschrijven wij in deze paragraaf. Wij beschrijven hierin ook de opmerkingen over de nog bestaande historische componenten van de verschillende verdeelmodellen.

5.3.1 Ontbrekende kosten in historische verdeelmodellen

Sommige regio's ervaren dat de historische verdeelmodellen jeugd en Wmo niet overeenkwam met de historische uitgaven. Tijdens het ingroeipad werkt dit direct door in de budgetten, maar omdat het objectieve model geënt is op het historische model, werkt het mogelijk ook door in de verdeling.

Er zijn verschillende oorzaken van discrepanties in de historische verdeling.

- **Specifieke geldstromen** zijn wel meegenomen in het macrobudget, maar niet in de verdeling. Dit gold bijvoorbeeld voor de middelen die provincies zelf aan jeugdzorg besteedden buiten het verdeelmodel om (jeugd), maar ook voor niet-cliëntgebonden geldstromen binnen de AWBZ (jeugd en Wmo)[54]. Deze middelen waren ongelijk verdeeld over het land, waardoor gemeenten waar relatief veel van deze middelen werden ingezet minder budget kregen dan voorheen werd uitgegeven. Voor sommige regio's gaat dit om miljoenen euro's.
- Algemeen geven gemeenten aan dat bij Wmo en jeugd de cliëntenlijst bij de cliëntenoverdracht niet bleek te kloppen. Hoewel voor de bepaling van de verdeling andere brongegevens gebruikt zijn, roept dit bij gemeenten vragen op over de **validiteit van de basisgegevens** die gebruikt zijn voor de verdeelmodellen. Aangezien de datasets niet vergelijkbaar zijn, kunnen gemeenten dit effect niet kwantificeren.
- Zeker bij kleine gemeenten kunnen de **fluctuaties in kosten** van jaar op jaar aanzienlijk zijn. In een kleine gemeente kan één probleemgezin de helft van de kosten jeugdhulp

[54] Het betreft bijvoorbeeld middelen die door zorgkantoren als aparte geldstromen verstrekt werden. Uit vergelijkingen tussen Vektisgegevens en inkomsten van instellingen in het kader van de Regionale Transitiearrangementen jeugd bleken soms grote afwijkingen tussen de inkomsten van instellingen en de Vektisgegevens.

beslaan. Aangezien het historische budget gebaseerd is op één peiljaar, waarbij het peiljaar van de verschillende onderdelen ook nog verschilt, is dit in een aantal gemeenten niet representatief.

Het is niet duidelijk hoe groot het effect van deze discrepanties in de historische verdeling is op de objectieve verdeling. Wel is duidelijk dat de discrepantie valide is.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Verdeelmodellen worden vrijwel altijd geënt op de historische uitgaven. Het helder krijgen van die uitgaven is wellicht de grootste uitdaging in het opstellen van een verdeelmodel. Aanwijsbare vertekeningen daarin zijn aanleiding om te onderzoeken of dit gevolgen heeft voor de verdeling.
Globaliteit	Niet van toepassing.
Prikkelwerking	Niet van toepassing.
Dynamisch	De dynamiek wordt naar verwachting beter beschreven door een verdeelmodel met een betere historische basis.
Stabiliteit	De kosten zijn inherent instabiel. Zeker bij kleinere gemeenten zullen de kosten van jaar op jaar sterk fluctueren, terwijl de verdeling dit niet doet. Bij het opstellen van de verdeling is de grote fluctuatie in kosten een aandachtspunt bij het opzetten van de dataset waar de verdeling op gebaseerd is. Grote fluctuaties kunnen de verdeling immers instabiel maken. Door gebruik te maken van een dataset die gebaseerd is op meerdere jaren, kunnen de fluctuaties in de basisdataset verkleind worden.

Het is niet duidelijk in hoeverre vertekeningen in het historische verdeelmodel doorwerken in het objectieve verdeelmodel. De enige manier om dit te onderzoeken is door te onderzoeken of een nieuwe dataset een andere verdeling oplevert. Gezien de andere discrepanties die in deze rapportage beschreven worden, is het niet zinvol om dat te onderzoeken op basis van aangescherpte historische kosten: het actuele beeld geeft een betere basis. Deze discrepantie geeft dus aanleiding tot een samenhangend verdeelonderzoek op basis van nieuwe gegevens. Het probleem van het peiljaar blijft daarbij bestaan: zeker de verdeling voor jeugd, en als het op gemeenteniveau verdeeld wordt ook beschermd wonen, zou een stabieler beeld geven als het gebaseerd was op historische gegevens van meerdere jaren.

5.3.2 Eigen bijdragen

In de Wmo gelden eigen bijdragen, die de kosten van gemeenten reduceren. Deze zijn ook meegenomen in het historische verdeelmodel. De eigenbijdragestructuur in de Wmo is echter veranderd ten opzichte van de historische eigen bijdrage in de AWBZ: daar werd gerekend met een vast uurtarief voor extramurale zorg, terwijl gemeenten de werkelijke (veel hogere) uurtarieven als basis gebruiken. Daar is in de verdeelmodellen niet voor gecorrigeerd.

Het is niet vast te stellen hoe groot het effect van deze potentiële discrepantie is, aangezien gemeenten geen inzicht hebben in de opbouw van de historische budgetten. Hoewel verschillende gemeenten onderzoek hebben laten uitvoeren naar het effect van de (hoogte van) de eigen bijdrage, is dergelijk onderzoek vooral gericht op het voorkomen van zorgmijden, en worden prognoses van financiële effecten van eventuele veranderingen vooral

afgezet tegen de huidige situatie. Tegelijkertijd is het gezien de veranderde eigenbijdragestructuur aannemelijk dat de verdeling niet goed aansluit op de kosten. De vraag is wel wat de omvang van deze discrepantie is. De meeste mensen die gebruikmaken van Wmo-ondersteuning, hebben relatief lage inkomens, waardoor de eigen bijdrage sowieso gemaximeerd was door een relatief lage maximale periodebijdrage. Cliënten met hogere inkomens zijn soms wel aanzienlijk meer gaan betalen, maar dit betreft een relatief kleine groep.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Om gemeenten te compenseren voor noodzakelijke kosten zou de verdeling gebaseerd moeten worden op de kosten op basis van de huidige eigenbijdragestructuur.
Globaliteit	Gezien de inkomensafhankelijkheid van de huidige eigenbijdragestructuur kan de dynamiek waarschijnlijk goed beschreven worden met bestaande inkomensvariabelen, die voldoende globaal zijn.
Prikkelwerking	Gemeenten kunnen keuzes maken in de hoogte van de eigen bijdrage. Op basis van de gegevens van het CAK kan hier eventueel voor gecorrigeerd worden.
Dynamisch	De dynamiek van de kosten wordt beter beschreven als de kostenstructuur van de eigen bijdrage correct verwerkt is.
Stabiel	Gezien het voornemen om een abonnementstarief voor de eigen bijdrage Wmo in te voeren, is het beleid op dit moment niet stabiel.

Het huidige verdeelmodel is gebaseerd op de historische uitgaven uit een tijd dat andere rekentarieven gehanteerd werden voor eigen bijdragen. Dit levert in potentie een discrepantie op waardoor gemeenten met weinig huishoudens met hoge inkomens benadeeld worden. In beginsel zou voor deze potentiële discrepantie gecorrigeerd kunnen worden in een breder onderzoek waarbij de verdeling gebaseerd wordt op actuele gegevens, waar de eigenbijdragestructuur van gemeenten dus wel in verwerkt is. Eventueel zou zelfs in een apart onderzoek gekeken kunnen worden naar een correctie voor eigen bijdragen in de verdeling. In dat geval kan ook gecorrigeerd worden voor de mate waarin gemeenten ervoor kiezen om de eigen bijdrage naar beneden bij te stellen. Gezien het voornemen om een abonnementstarief in te voeren, is het op het moment echter niet opportuun om een onderzoek uit te voeren op een historische basis.

5.3.3 Verdeling Wsw op basis van aantallen

Met de invoering van de participatiewet is de toegang tot de Wsw afgesloten. Als gevolg hiervan is er geen instroom meer in de Wsw en is er alleen sprake van uitstroom (bijvoorbeeld vanwege pensioen of omdat mensen een andere baan vinden). Daarnaast is er besloten om een efficiencykorting door te voeren op het budget van de Wsw. Deze twee besluiten vormen de kaders voor het macrobudget. De middelen worden over gemeenten verdeeld naar rato van het verwachte aantal arbeidsjaar in een SW-bedrijf voor inwoners van de gemeente. SW-bedrijven hebben echter niet allemaal dezelfde kostenstructuur, waardoor de budgetverdeling niet de kosten volgt.

De verschillen in kosten tussen SW-bedrijven worden veroorzaakt door verschillende aspecten waaronder de mate van begeleiding, de productiviteit en vooral ook de loonkosten.[55] De verschillen in loonkosten zijn historisch gegroeid en hebben onder andere te maken met de (leeftijds)opbouw van het SW-bestand en de cao-afspraken die daarover in het verleden gemaakt zijn. Anders dan in de meeste andere sectoren is er geen relatie tussen de loonkosten en de productiviteit van de betreffende medewerker.

De loonkosten zijn op dit moment dus niet beïnvloedbaar[56], terwijl ze wel een belangrijke drijver zijn voor de verschillen in nettokosten tussen SW-bedrijven. Daarnaast hebben SW-bedrijven te maken met regionale verschillen in arbeidsmarkt, waardoor het in de ene regio mogelijk moeilijker is om medewerkers kostendekkend te detacheren dan in de andere. Voor dit effect hebben wij echter geen kwantitatieve onderbouwing aangetroffen.

Voorbeeld: Werkvoorzieningschap Oostelijke Zuid Limburg (WOZL)
De GR WOZL heeft als gevolg van de historisch gegroeide loonkosten een negatief verschil tussen de Wsw-middelen vanuit het Rijk en de loonkosten van ~ € 6.000,- per arbeidsjaar (AJ). Binnen de rest van de bedrijfsvoering kunnen verschillende keuzes gemaakt worden waarmee het verschil (deels) kan worden teruggebracht. Bij WOZL is ervoor gekozen om de kosten voor de bedrijfsvoering en begeleiding aanzienlijk te verlagen door de organisatie anders in te richten en de efficiëntie te verbeteren. Mogelijk zou de productiviteit toe kunnen nemen met extra begeleiding. Gemeenten verwachten echter niet dat deze stijging op zal wegen tegen de extra kosten van deze begeleiding.

De tekorten bij de WSW zijn grotendeels een landelijk vraagstuk dat samenhangt met de efficiencykorting in de WSW. De individuele tekorten hebben echter ook een verdeelcomponent. Verschillen in loonkosten veroorzaken objectief gezien een discrepantie tussen verdeling en kosten. De problematiek in verdeelmodellen voor de WSW wordt versterkt doordat het aantal WSW-ers vanuit de historie onevenredig over het land is verdeeld. Daardoor hebben sommige kleine gemeenten grote aantallen WSW-ers. Mede daardoor kan het verschil in de bijdrage per inwoner aan de WSW oplopen tot € 25,- per inwoner.[57]

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De verdeling houdt geen rekening met de loonkosten, terwijl dit op dit moment wel noodzakelijke kosten voor gemeenten zijn.
Globaliteit	Kostenverschillen tussen SW-bedrijven worden grotendeels veroorzaakt door verschillen in loonkosten. Dat is specifieke informatie, maar dat geldt ook voor het aantal SW-medewerkers dat nu opgenomen is.
Prikkelwerking	Verschillen in loonkosten hangen deels samen met historische keuzes in SW-bedrijven. Op dit moment zijn ze echter zeer beperkt beïnvloedbaar en gaat er dus een beperkte prikkel uit van het opnemen van deze component in de verdeling.

[55] Cedris benchmark.

[56] Hiervoor zou een wijziging in de cao nodig zijn. Hoewel de cao afgesloten wordt door het veld, en gemeenten in het verleden ingestemd hebben met de historische cao's, zou een dergelijke wijziging nu een significante versobering in arbeidsvoorwaarden inhouden.

[57] Thermometer Wsw (2016) SEO i.s.m. Berenschot.

Criterium	Afweging
Dynamisch	De dynamiek van de kosten wordt beter gevolgd als ook de loonkosten meegenomen worden.
Stabiliteit	Afhankelijk van de gekozen uitwerking hoeft het opnemen van loonkosten geen negatief effect te hebben op de stabiliteit van de verdeling.

De vraag of de verschillen in loonkosten meegenomen moeten worden in de verdeling, is vooral een bestuurlijke. Enerzijds zijn de kostenverschillen op dit moment zeer beperkt beïnvloedbaar. Anderzijds zijn ze wel het resultaat van keuzes die gemeenten (in een gemeenschappelijke regeling eigenaar van het SW-bedrijf) in het verleden gemaakt hebben en kan het daardoor een precedentwerking hebben. Dit gesprek zou gevoerd moeten worden alvorens over te gaan tot een meer gedetailleerd onderzoek.

5.4 Aandachtspunten bij maatstaven

Veel van de punten die gemeenten noemden, hadden betrekking op de werking of definities van individuele maatstaven in de verschillende verdelingen. Deze zijn gebundeld in deze paragraaf. Deze punten worden in deze paragraaf afzonderlijk besproken. Hoe eventuele wijzigingen in deze maatstaven zouden uitpakken in verdeelmodellen, kan alleen inzichtelijk gemaakt worden in een kwantitatief onderzoek waar ook de wisselwerking met andere maatstaven onderzocht wordt.

5.4.1 Maatstaf achterstandsleerlingen

De maatstaf achterstandsleerlingen[58] (gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders) is met een negatief gewicht onderdeel van het verdeelmodel jeugd ter compensatie van andere maatstaven. Het verdeelmodel is opgebouwd uit groepen van maatstaven met een vergelijkbare functie. De groep als geheel bevat ook de maatstaf ouders met een bijstandsuitkering met een positief gewicht. Er zijn gemeenten waar veel mensen met een laag opleidingsniveau wel een baan hebben, waardoor de positieve maatstaf achterblijft, terwijl de negatieve maatstaf wel volledig meetelt.

Het vermoeden is dat de kosten voor jeugdhulp van kinderen met ouders met een laag opleidingsniveau vergelijkbaar zijn met bijstandsontvangers. Ook wordt door één gemeente de mogelijkheid genoemd dat mensen die recht hebben op een bijstandsuitkering deze niet aanvragen. Deze hypothese is echter niet verder onderbouwd en het is onwaarschijnlijk dat dit op grote schaal voorkomt.

Wij hebben gemeenten gevraagd naar de kosten voor jeugdhulp voor achterstandsleerlingen in vergelijking met de rest van de populatie of bijstandsontvangers. Aangezien de registratie van achterstandsleerlingen en die van jeugdhulp gescheiden systemen zijn, hebben gemeenten hier echter geen inzicht in. Wel blijkt uit onderzoek dat voorafgaand aan de decentralisatie een laag opleidingsniveau van ouders een licht negatief effect had op de kosten voor jeugdhulp.[59] Daarmee is er vooralsnog geen aanleiding om deze groep met een

[58] In februari 2017 heeft het CBS in opdracht van het ministerie van OC&W het rapport uitgebracht: 'Herziening gewichtenregeling primair onderwijs' waarin een nieuwe maatstaf voor onderwijsachterstanden is uitgewerkt.

[59] SCP (2014). *Kostenverschillen in de jeugdzorg.*

positief gewicht op te nemen, hoewel het mogelijk is dat deze verhouding veranderd is sinds de decentralisatie (zie ook de discrepantie *Bereik nieuwe groepen*, pagina 55).

Er waren geen gegevens beschikbaar waarmee de hypothese dat achterstandsleerlingen verkeerd in het verdeelmodel zitten bevestigd of weerlegd kon worden. Daarom hebben wij gekeken naar de 100 gemeenten met het hoogste aantal achterstandsleerlingen en de 100 gemeenten met het laagste percentage bijstandsontvangers.[60] Er zaten veertien gemeenten in beide groepen, waarvan er acht op achteruit gingen in de objectieve verdeling en 6 op vooruit, wat ongeveer overeenkomt met de landelijke verhouding tussen gemeenten die erop vooruitgaan en achteruitgaan. Er is dus geen aanleiding om te veronderstellen dat de compensatie van achterstandsleerlingen de enige reden is voor de achteruitgang van deze gemeenten in de verdeelmodellen.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De maatstaf is op deze manier opgenomen om het verdeelmodel aan te laten sluiten op de historische kosten. Als de maatstaf verwijderd wordt, zal de aansluiting op de historische kosten dus afnemen.
Globaliteit	Het aantal achterstandsleerlingen is een relatief specifieke maatstaf.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben geen invloed op het aantal achterstandsleerlingen.
Dynamisch	Het is onwaarschijnlijk dat achterstandsleerlingen minder zorgkosten maken dan het gemiddelde kind, dus deze maatstaf beschrijft de dynamiek van de kosten niet goed.
Stabiliteit	De maatstaven voor achterstandsleerlingen fluctueren, zeker voor kleinere gemeenten, sterk van jaar op jaar, en zijn dus beperkt geschikt voor de verdeling.

Bij iedere toepassing van een negatief gewicht moet goed gekeken worden naar het risico van overcompensatie: een groot gewicht kan voor sommige gemeenten zelfs een negatieve uitkomst geven, terwijl zij wel kosten maken. Er is geen bezwaar tegen (kleine) negatieve gewichten in de verdeling, maar in dit geval is dit zorginhoudelijk slecht uitlegbaar, en lijkt de compensatie voor sommige gemeenten niet goed te werken. Het is dus nuttig om naar een alternatief te kijken of de gewichten van de maatstaven waarvoor gecompenseerd wordt aan te passen. In dat tweede geval zal de aansluiting op de historische kosten wel verslechteren: op dit moment zijn de gewichten immers dusdanig geconstrueerd dat de aansluiting op de historische kosten optimaal is met de gebruikte maatstaven. Mede om die reden zal een eventuele aanpassing in samenhang bezien moeten worden. Deze hypothese kan dus het beste ondervangen worden door hem mee te nemen in een samenhangend verdeelonderzoek.

5.4.2 Effect van stedelijkheid

Het verdeelmodel Wmo 2015 (en het niet-ingevoerde verdeelmodel Beschermd Wonen) bevat een negatieve maatstaf voor stedelijkheid[61]. Grote steden geven aan dat deze negatieve

[60] Fusiegemeenten zijn in de telling buiten beschouwing gelaten.

[61] Het betreft de maatstaf voor omgevingsadressendichtheid (OAD), die aangeeft hoe dichtbebouwd een gebied is en daarom gezien kan worden als een maat voor stedelijkheid.

maatstaf onterecht is, omdat zij te maken hebben met een stapeling van problematiek. Deze stapeling speelt ook bij Jeugd, waar geen maatstaf voor stedelijkheid is opgenomen.

De opmerking betreft de verdeelmodellen jeugd en Wmo. Wij bespreken de afwegingen van beide verdeelmodellen apart. Wij hebben geen signalen gekregen van een veranderde situatie met betrekking tot stedelijkheid wegens de transformatie, dus deze discrepantie zou al aanwezig geweest moeten zijn in de oorspronkelijke verdeelmodellen, onafhankelijk van de decentralisatie. Daarom vatten we de eerdere onderzoeken die op dit vlak gedaan zijn samen.

Voor jeugd heeft het SCP een verklaringsmodel gemaakt waaruit bleek dat stedelijkheid een negatieve invloed had op de kosten voor jeugdhulp omdat deze reeds gevangen zat in andere variabelen en 'stedelijkheid op zichzelf niet veel invloed heeft'[62]. In het uiteindelijke model is de stedelijkheidsfactor dan ook buiten beschouwing gelaten met als reden: "maatstaven als omgevingsadressendichtheid en klantenpotentieel hebben geen inhoudelijke betekenis voor de kosten van jeugdzorg en zouden bij toepassing leiden tot onnodige bevoordeling van de grootste gemeenten. Daarnaast komt uit het verklaringsmodel geen eenduidig effect naar voren"[63]. Er is dus geen aanleiding om te veronderstellen dat stedelijke gemeenten door het niet opnemen van stedelijkheid benadeeld worden.

Het verdeelmodel Wmo is gemaakt in twee stappen:

- Eerst is een verdeelmodel gemaakt op basis van zorgindicaties. Dit verdeelmodel beschrijft de zorgbehoefte.
- Daarna is in een aparte stap gekeken in hoeverre het resulterende verdeelmodel aansloot op de kosten, die ten tijde van de eerste stap nog niet betrouwbaar beschikbaar waren.

In deze tweede stap bleek dat gemeenten met een lage stedelijkheid er collectief op achteruit gingen in het model. Aangezien de reden hiervoor niet de zorgbehoefte was (daarvoor was het verdeelmodel na de eerste stap immers al passend) moet de verklaring gezocht worden in de prijs. Als mogelijke verklaring werd genoemd dat de prijs in stedelijke gebieden lager is door kortere reistijden en beter gevulde groepen: in gebieden met lagere bevolkingsdichtheid wonen mogelijk niet genoeg mensen binnen een realistische reisafstand om groepen volledig te vullen.

Zowel bij jeugd als bij Wmo was er dus op basis van historische kosten of gebruik aanleiding om een negatieve stedelijkheidsfactor op te nemen in het verdeelmodel, hoewel dit bij jeugd niet gebeurd is omdat dit weinig toevoegde ten opzichte van de maatstaven die al in het model opgenomen waren. Het is mogelijk dat de kostenstructuur sindsdien veranderd is, maar hier bestaat geen onderbouwing voor.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De stedelijkheidsfactor is opgenomen vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie.
Globaliteit	Stedelijkheid is een voldoende globale factor, aangezien hij ook in de AU is opgenomen.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben zeer beperkte beleidsinvloed op de maatstaf.
Dynamisch	In het verdeelmodel Wmo correspondeert de stedelijkheidsfactor met de dynamiek van de prijs. Het is niet duidelijk in hoeverre dit de dynamiek correct beschrijft.

[62] SCP (2014). *Kostenverschillen in de jeugdzorg.*

[63] Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp (2014) Cebeon

Criterium	Afweging
Stabiel	De maatstaf is stabiel.

Het is niet duidelijk in hoeverre de inhoudelijke basis voor de stedelijkheidsfactor (het prijsverschil) klopt. Hier zou eventueel nader onderzoek naar gedaan kunnen worden. Ook dan zal de maatstaf echter contra-intuïtief blijven en daarom tot discussie leiden. Het verdient dus de voorkeur om in een samenhangend verdeelonderzoek te kijken naar opties die gemakkelijker uitlegbaar zijn.

5.4.3 Medicijngebruik als maat voor gezondheid

In het verdeelmodel Wmo wordt een groot deel van de verdeling gebaseerd op de maatstaf langdurig medicijngebruik. In de verdeling jeugd is het psychisch medicijngebruik van ouders opgenomen. Het medicijngebruik kan echter lager liggen als gevolg van lokale omstandigheden dan andere cijfers omtrent ziektelast suggereren. Het medicijngebruik is mogelijk dus niet overal een goede maat voor gezondheid.

De maatstaf medicijngebruik is gebaseerd op het langdurig gebruik van specifieke medicijnen. De variabele wordt ook gebruikt in de vereveningssystematiek van de Zvw omdat het een goede graadmeter blijkt voor chronische ziekte. Naast deze variabele worden in de Zvw ook de Diagnosekostengroep (DKG), Hulpmiddelenkostengroep (HKG) en Meerjarig hoge kosten (MHK) gebruikt om chronische ziekte te beschrijven.

Gezien de chronische aard van het medicijngebruik zou de maatstaf beperkt beïnvloedbaar moeten zijn.

Voorbeeld: gemeente Asten
De gemeente Asten heeft een bevlogen apotheker die al jaren bezig is om onnodig medicijngebruik in Asten terug te dringen via ketensamenwerking met huisartsen. Het is opvallend dat de maatstaf medicijngebruik in Asten een stuk lager is dan in omliggende vergelijkbare gemeenten. Asten heeft eind 2017 een onderzoek[64] laten uitvoeren naar het effect van de maatstaf medicijngebruik op de ontvangen Wmo- en jeugdbudgetten. Uit deze analyse volgt dat Asten een lagere uitkering ontvangt dan referentiegemeenten terwijl de kosten voor de Wmo vergelijkbaar zijn. Dit verschil wordt voor driekwart bepaald door de maatstaf medicijngebruik terwijl het medicijngebruik in Asten 10% tot 20% lager ligt. Ook bij jeugd is het verschil aanzienlijk.

Het voorbeeld van gemeente Asten werpt de vraag op in hoeverre de maatstaf ook feitelijk weinig beïnvloedbaar is. Het onderzoek bewijst echter geen causaal verband tussen de acties van de apotheker en het medicijngebruik in de gemeente. Wij hebben contact opgenomen met een aantal andere gemeenten waar dit mogelijk ook speelt, maar gemeenten hebben hier over het algemeen onvoldoende zicht op om het effect te kunnen onderbouwen of weerleggen.

[64] Cebeon (2017). *Analyse financieel nadeel Asten.*

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De maatstaf medicijngebruik is een van de weinige maatstaven in de verdelingen die gerelateerd is aan gezondheid. Hij is ooit ingevoerd vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie. Dat blijkt ook uit het hoge gewicht dat de maatstaf heeft in de verdeelmodellen: er is een goede correlatie met de kosten.
Globaliteit	De maatstaf medicijngebruik is redelijk globaal: medicijngebruik komt immers in alle gemeenten voor.
Prikkelwerking	Gemeenten kunnen niet zelf sturen op het medicijngebruik, aangezien dit buiten het gemeentelijk domein valt. Gemeenten waar vanuit het medisch domein gestuurd wordt op een (wenselijke) verlaging van het medicijngebruik, kunnen hier echter wel nadeel van ondervinden in hun Wmo-budget.
Dynamisch	Voor zover het medicijngebruik correleert met gezondheid, beschrijft hij de dynamiek redelijk. Er zijn echter veel gezondheidsproblemen die relevant zijn voor de Wmo die niet gepaard gaan met medicijngebruik.
Stabiliteit	Niet relevant voor deze discrepantie

De maatstaf medicijngebruik is, in verschillende verschijningsvormen, op dit moment de enige factor in de verdeelmodellen sociaal domein die gerelateerd is aan gezondheid. In de vereveningssystematiek worden hier verschillende andere variabelen voor gebruikt naast deze maatstaf. Zeker voor Wmo ligt het in de rede om gezondheidsfactoren in de verdeling op te nemen. Het is interessant om te kijken naar alternatieven voor het medicijngebruik (zie ook de discrepantie *Zorggebruik in verdeelmodellen*, pagina 79). Dit is alleen mogelijk in een samenhangend verdeelonderzoek.

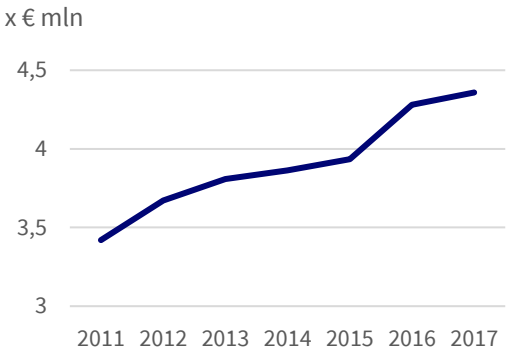
5.4.4 Definitie van de maatstaf medicijngebruik

Voor de maatstaf medicijngebruik worden cijfers gebruikt van de zorgverzekeraar. De definitie is geënt op optimale verevening voor de Zorgverzekeringswet. Daardoor kan de maatstaf in gemeentefondscontext vertekenend werken.

Er zijn drie onderdelen van de definitie die aandacht verdienen voor het gemeentefonds:

- De **definitie van de maatstaf** en de grondslag in het medicijngebruik die hierbij gehanteerd wordt.
- De **gehanteerde adresdefinitie** voor jongvolwassenen van wie de polis op het woonadres van hun ouders geregistreerd is.
- De **betrouwbaarheid** van de basisgegevens die aan de maatstaf ten grondslag liggen.

Met betrekking tot de grondslag van de maatstaf is een aandachtspunt dat het volume van de maatstaf in de afgelopen jaren sterk gestegen is. In Figuur 7 is te zien dat het totale volume van het langdurig medicijngebruik de afgelopen jaren met ruim 4% per jaar gestegen is. Dat betekent dat het totale gewicht van de maatstaf in de verdeling in de loop van de tijd toeneemt. De sterke stijging in 2016 hangt samen met een veranderde definitie van de maatstaf naar aanleiding van Groot Onderhoud FKG.[65] Aangezien de verdeling van het verdeelmodel niet is aangepast aan deze definitiewijziging, is het signaal dat de maatstaf op dit moment een te groot gewicht heeft wel van belang.



Figuur 7: landelijke ontwikkeling van de basis voor de maatstaf langdurig medicijngebruik.

Het tweede aandachtspunt is dat de zorgverzekeraar de zorgkosten vastlegt op het adres dat bekend is in de polisadministratie van de zorgverzekeraar. Jongvolwassenen, en zeker studenten, hebben namelijk hun polis niet altijd op hun eigen woonadres staan, maar ook wel op het adres van hun ouders. Voor gemeenten waar veel studenten wonen zijn deze cijfers dus niet per se representatief voor het daadwerkelijke zorggebruik. Dit kan ertoe leiden dat het zorggebruik binnen gemeenten met veel studenten hoger is dan wordt geregistreerd. Bij navraag is door Vektis bevestigd dat dit mogelijk is, hoewel Vektis geen zicht heeft op de aantallen waar het potentieel om gaat. De financiële omvang van deze discrepantie zal waarschijnlijk klein zijn, aangezien zowel langdurig medicijngebruik als gebruik van Wmo-ondersteuning onder studenten gemiddeld beperkt is.

Tot slot zijn er verschillende geluiden over fouten in de registratie van deze maatstaf, en is hier in het verleden ook wel voor gecorrigeerd. Daarbij speelt mee dat de gegevens, in tegenstelling tot de meeste basisgegevens in het gemeentefonds, geleverd worden door Vektis, en dus niet door het CBS. Dat leidt tot een minder transparant proces van totstandkoming van de gegevens.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het gewicht van de maatstaf medicijngebruik is op dit moment waarschijnlijk te hoog door de definitieverandering in 2016. Daarnaast is de registratie waar de maatstaf op gebaseerd is gericht op het correct toerekenen aan zorgverzekeraar, en dus niet aan gemeenten. Verschillende gemeenten geven aan dat de maatstaf onvoldoende betrouwbaar is door onvolkomenheden in de registratie.
Globaliteit	De definitie is niet meer of minder globaal geworden.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben geen invloed op de definitie of gegevensverzameling.
Dynamisch	Het is niet duidelijk in hoeverre de dynamiek van deze maatstaf overeenkomt met de dynamiek van de kosten.
Stabiliteit	Het valt op dat de omvang van het langdurig medicijngebruik jaarlijks sterk stijgt. Dit leidt tot een toenemend gewicht in de verdeling.

[65] SIRM (2015). *Groot Onderhoud FKG's Somatische zorg.*

De vertekening van studenten in de maatstaf is een discrepantie in de definitie, maar leidt tot een beperkte discrepantie in de verdeling. Het toenemende gewicht van de maatstaf is wel een aandachtspunt. Het is van belang om te onderzoeken of het gewicht van de huidige maatstaf medicijngebruik in de verdeelmodellen nog passend is en of de dynamiek van de kosten goed beschreven wordt door deze maatstaf. Het onderzoek naar het huidige gewicht past goed in een samenhangend verdeelmodelonderzoek. Wel zou daarbij specifiek aandacht besteed moeten worden aan de dynamiek van de maatstaf.

5.4.5 Verfijningen op maatstaven

Er zijn gemeenten die aangeven dat sommige maatstaven erg breed gedefinieerd zijn, waardoor het inhoudelijke verband met de opgaven niet duidelijk is. Ook de Rfv[66] bepleitte de maatstaf aantal uitkeringsontvangers minus aantal bijstandontvangers in het verdeelmodel jeugd toe te spitsen op gezinnen met kinderen, omdat dit een meer exacte benadering van de doelgroep is.

Een onderbouwing van deze discrepantie is beperkt relevant: het betreft vooral een afweging tussen de verschillende eisen van de Fvw.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Een sterker verband met de inhoudelijke opgaven kan leiden tot een betere aansluiting op de kosten. Dit is alleen relevant als de verfijning een andere verdeling heeft over gemeenten dan de volledige variabele.
Globaliteit	Verder verfijnde maatstaven zorgen voor minder globaliteit in de verdeling.
Prikkelwerking	Afhankelijk van de gekozen verfijning.
Dynamiek	Bij een grotere verfijning kan de verdeling de dynamiek beter beschrijven.
Stabiliteit	Een aandachtspunt bij verfijningen is dat de aantallen over het algemeen kleiner worden, waardoor het risico op grote fluctuaties van jaar op jaar groter wordt.

Met een betere aansluiting op de inhoudelijke opgaven wordt het verdeelmodel mogelijk beter uitlegbaar en zorgt het voor een betere aansluiting op de kosten. Een verdere verfijning van maatstaven maakt de verdeling echter ook minder globaal, wat het gevoel van complexiteit kan versterken. Deze afweging zal per geval gemaakt moeten worden, op basis van de resultaten van een samenhangend verdeelonderzoek.

5.4.6 Het gemiddelde inkomen als maat voor problematiek

In het verdeelmodel jeugd wordt de maatstaf ‘gemiddeld gestandaardiseerd inkomen’ gebruikt als maat voor de zelfredzaamheid. Achter dit idee gaan een tweetal verwachtingen schuil. Enerzijds is de verwachting dat huishoudens met een hoog inkomen zelf minder gebruikmaken van jeugdzorg en vice versa (zie ook: Geen maatstaf opleidingsniveau, pagina: 86). Anderzijds is de verwachting dat dit effect ook afstraalt op de omgeving. Met andere woorden: hogere inkomens dragen eraan bij dat gezinnen in de omgeving ook minder gebruikmaken van de jeugdzorg. Gemeenten geven echter aan dat dit niet zo werkt.

[66] Advies objectief verdeelmodel jeugdhulp (2015) Rfv.

Gemeenten beschrijven twee mechanismes die ervoor zorgen dat het gemiddelde inkomen in deze situatie de werkelijkheid te beperkt beschrijft.

- **Kostendrijver aan de onderkant.** De hoogste kosten voor gemeenten komen meestal voor in de groepen met de laagste inkomens. Een grote omvang van deze groep heeft dan ook een significant effect op de totale kosten voor de gemeenten. Dit wordt niet gecompenseerd door een groep hoge inkomens.
- **Kloof in inkomens.** Een grote inkomenskloof kan zorgen voor aanvullende problematieken doordat als gevolg hiervan een zekere segregatie in gemeenten kan ontstaan waardoor de kansen en perspectieven voor de sociaaleconomisch zwakkere groep verder buiten bereik komen te liggen. Dit risico wordt vooral genoemd voor de grote steden.

Wij hebben in gemeenten met een grote inkomenskloof gevraagd of zij deze discrepantie herkenden. Het antwoord was altijd bevestigend. Gemeenten konden echter niet cijfermatig onderbouwen dat vooral inwoners met de laagste inkomens gebruikmaken van hulp en ondersteuning, omdat zij geen inkomensgegevens bijhouden. Het SCP heeft wel laten zien dat ouders met een hoog inkomen het risico op jeugdhulp sterk verlagen[67], maar het is niet duidelijk hoe dat zich financieel verhoudt tot de kosten van andere groepen.

Er is geen consensus over het bestaan van een effect van hoge inkomens op de andere gezinnen in de wijk. Internationale onderzoeken nemen positieve effecten waar bij de vermenging van buurten op basis van inkomensgroepen[68]. Recent Nederlands onderzoek laat echter zien dat dit effect niet optreedt en dat zelfs het tegenovergestelde effect kan plaatsvinden[69].

De hypothese dat deze maatstaf de problematiek niet goed beschrijft, is dus niet te onderbouwen of te weerleggen.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het is mogelijk dat een andere maatstaf beter aansluit op de kosten.
Globaliteit	Er zijn verschillende inkomensmaatstaven met voldoende globaliteit.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben geen invloed op inkomens.
Dynamisch	Als de hypothese klopt dat de kosten niet bepaald worden door het gemiddelde inkomen, maar meer door de laagste inkomensgroepen, beschrijft deze maatstaf de dynamiek beperkt.
Stabiel	Er zijn verschillende inkomensmaatstaven met voldoende stabiliteit.

Op dit moment kunnen geen conclusies getrokken worden over de beste maatstaf in de verdeling. Het lijkt aannemelijk dat gezinnen met lagere inkomens gemiddeld meer jeugdhulpproblematiek kennen, maar het is onduidelijk hoe dit uitwerkt in de verdeling. Er zijn twee mogelijke routes om dit nader te onderzoeken. Voor inzicht in het kostenniveau ten

[67] Kostenverschillen in de jeugdzorg (2014) SCP

[68] The dialectic of neighbourhood social mix (2015) G. Galster and J. Friedrichs

[69] Being poorer than the rest of the neighbourhood: relative deprivation and problem behavior of youth (2017) J. Nieuwenhuis et al.

behoeve van de verdeling kan dit als aandachtspunt meegenomen worden in een samenhangend verdeelonderzoek. Voor een meer inhoudelijk inzicht is ook een apart onderzoek denkbaar. Hierin kan ook aandacht besteed worden aan beïnvloedings-mogelijkheden die gemeenten wel hebben.

5.4.7 Maatstaf Wajong in verdeelmodel

In het verdeelmodel Wmo 2015 is een maatstaf Wajong opgenomen, omdat dat de enige maatstaf bleek waarmee de doelgroep met een verstandelijke beperking goed correleerde. Gezien de voorziene verandering in de Wajong op dat moment, is de maatstaf 'vastgezet'. De instroom in de Wajong is sinds 2015 beperkt tot mensen zonder arbeidsvermogen. Mensen met arbeidsvermogen vallen sindsdien onder de Participatiewet. Daardoor zal het Wajongbestand in de loop van de jaren sterk veranderen. In het onderzoeksrapport is benoemd dat dit een tijdelijke oplossing is, waar nog nader onderzoek naar gedaan zou moeten worden als meer duidelijk was over de ontwikkelingen in zowel de Wmo 2015 als de Wajong.

Uiteraard wordt de dynamiek van de kosten echter niet goed beschreven door een maatstaf die vast staat. Op termijn wordt dit dus een discrepantie in de verdeling. Er zijn geen signalen dat dat op dit moment al het geval is.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De maatstaf is opgenomen vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie: er is geen maatstaf gevonden die correleerde met de (L)VB doelgroep.
Globaliteit	Verschillende typen uitkeringen worden vaker gebruikt in verdeelmodellen.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben geen invloed op de instroom in de Wajong.
Dynamisch	Een vastgezette maatstaf beschrijft de dynamiek van de kosten per definitie niet goed.
Stabiliteit	De huidige maatstaf is geen problemen met stabiliteit.

Inmiddels is meer bekend over de instroom in de Wajong en in de Participatiewet. Ook bestaat er inmiddels een doelgroepenregister, waarin zowel mensen uit de Wajong als uit de Participatiewet opgenomen zijn. Deze gegevens bieden mogelijk een alternatief voor de huidige maatstaf Wajong en moeten zeker meegenomen worden in een samenhangend verdeelonderzoek. De betrouwbaarheid en stabiliteit van de gegevens in het doelgroepen-register is hierbij wel een aandachtspunt.

5.4.8 Effect van vergrijzing

Verschillende gemeenten hebben een zorg geuit dat vergrijzing onvoldoende in het huidige verdeelmodel Wmo opgenomen is. Het gaat daarbij zowel om de vraag of sterk vergrijsde gemeenten voldoende gecompenseerd worden voor hun kosten als om de vraag of de dynamiek van vergrijzing goed beschreven wordt door de verdeelmodellen.

Het aantal ouderen is opgenomen in het verdeelmodel Wmo 2015, en ook in het model voor huishoudelijke hulp. In beide modellen hebben ouderen echter geen hoog gewicht. De maatstaf medicijngebruik weegt echter ook zwaar mee. Aangezien ouderen relatief veel

medicijnen gebruiken, zijn zij via deze maatstaf indirect wel met een zwaar gewicht in de verdeling opgenomen.

Verschillende gemeenten maken zich zorgen over het effect van vergrijzing op de Wmo en vragen zich af of de verdeling in de pas blijft lopen met de kosten. Wij hebben van de sterk vergrijsde gemeenten die wij hierover gericht benaderd hebben echter geen signalen dat er op dit moment al een probleem is: één van deze gemeenten gaf expliciet aan op dit moment uit te komen met beide Wmo-budgetten.

Inhoudelijk kan daarnaast gesteld worden dat huishoudelijke hulp sterk op ouderen gericht is, terwijl dit in mindere mate het geval is voor Wmo 2015. Begeleiding wordt immers vooral aan mensen met psychische of verstandelijke beperkingen geboden, en dat hoeven geen ouderen te zijn. Er zijn wel modellen die een grotere zorgvraag voorspellen naar aanleiding van vergrijzing, maar die zijn vooral gericht op het macrovraagstuk. Het is niet duidelijk of deze te vertalen zijn naar een individuele gemeente.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De gewichten van de maatstaven, inclusief ouderen en medicijngebruik, zijn zo bepaald dat de verdeling optimaal aansloot op de historische kosten. Een ander gewicht zou de verdeling dus minder kostengeoriënteerd maken.
Globaliteit	De maatstaf ouderen is globaal.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben beperkt invloed op het aantal ouderen in hun gemeente.
Dynamisch	Het is niet duidelijk in hoeverre de dynamiek van de verdeling met het huidige gewicht van de maatstaf ouderen de dynamiek van de kosten voor ouderen goed beschrijft.
Stabiliteit	Het aantal ouderen groeit, maar de maatstaf fluctueert niet sterk.

Er is geen reden om aan te nemen dat ouderen op dit moment niet goed in de verdeling opgenomen zijn. Vergrijzing gaat echter in toenemende mate een grote rol spelen en het is nog niet duidelijk wat dat gaat betekenen voor de zorgkosten. In een samenhangend verdeelonderzoek komt een dergelijke verschuiving vanzelf aan het licht. Daarnaast kan op basis van het huidige zorggebruik verkennend onderzoek gedaan worden naar de ontwikkelingen, waardoor gemeenten inzicht kunnen krijgen in hun toekomstige opgaven. Tegelijkertijd kan er bij een dusdanig grote verandering ook sprake zijn van een disruptief proces dat de structuur van de zorgkosten significant verandert. Op disruptieve processen is de verdeling niet ingericht. Het is dan ook van belang om als grote veranderingen waargenomen worden de verdeling opnieuw te herijken.

5.4.9 Historische verdeling nieuwe doelgroep Participatiewet

De middelen voor de nieuwe doelgroep in de Participatiewet zijn historisch verdeeld op basis van de wachtlijst WSW en instroom in de Wajong. Gemeenten geven aan dat deze verdeling niet overeenkomt met de verdeling van de kosten.

De kosten die gemeenten maken voor de nieuwe doelgroep in de Participatiewet zijn sterk gerelateerd aan het aantal garantiebanen en beschutte werkplekken in de gemeente. Er is echter geen relatie tussen het budget en de banenafspraak: het budget wordt verdeeld op

basis van historische instroom. De taakstelling voor beschut werk is wel gerelateerd aan het budget (zie de discrepantie *Hogere eisen aan gemeenten,* pagina 92).

Aangezien de verdeling van de realisatie van deze banen alleen is toegespitst op sectoren en niet op individuele gemeenten en/of bedrijven, kan de realisatie in iedere gemeente anders uitpakken. De kosten voor de begeleiding van de nieuwe doelgroep zijn aanzienlijk, en het betreft langlopende verplichtingen. In het geval dat een actieve werkgever grote aantallen garantiebanen creëert, is het wenselijk dat de gemeente dit ondersteunt, maar dit betekent voor de gemeente wel hoge kosten die niet gedekt worden door het budget. Dit zou opgelost kunnen worden door het aantal garantiebanen dat gerealiseerd is door een gemeente op te nemen in de verdeling. Een andere maatstaf die gesuggereerd wordt, is de instroom vanuit VSO/PRO (deze leerlingen behoren automatisch tot de doelgroep).

Gezien de kleine aantallen heeft deze discrepantie op dit moment beperkte financiële gevolgen, maar met het groeien van de doelgroep, zal de omvang van deze discrepantie naar verwachting toenemen.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het is aannemelijk dat de kosten van gemeenten in de nieuwe situatie afwijken van de historische verdeling.
Globaliteit	Het betreft een relatief specifieke maatstaf.
Prikkelwerking	Het aantal garantiebanen en beschutte werkplekken zijn beïnvloedbaar door gemeentelijk beleid. Een hoog aantal banen voor deze doelgroep is echter wenselijk, zoals inmiddels expliciet is vastgelegd in de banenafspraak. Daarmee vormt dit in de huidige context wel een prikkel, maar geen negatieve prikkel.
Dynamisch	Het aantal garantiebanen en beschutte werkplekken volgen de dynamiek van de kosten waarschijnlijk goed, aangezien dit belangrijke kostendrijvers zijn.
Stabiliteit	Voor kleine gemeenten zijn de aantallen laag, dus fluctueert de maatstaf op dit moment mogelijk nog te veel.

Het is te overwegen om te onderzoeken of de gerealiseerde aantallen voor garantiebanen en beschutte werkplekken per gemeente de basis voor de verdeling kunnen vormen, zeker aangezien oplossingen waarbij mensen met een beperking een echte baan hebben de voorkeur genieten. Gezien de lage aantallen bij gemeenten zal het nog beperkt mogelijk zijn om een klassiek statistisch kostenonderzoek te doen, maar ook een meer inhoudelijk onderzoek naar de kosten per plek over een aantal gemeenten kan inzicht bieden.

5.4.10 Fouten in de WSW-statistieken

De WSW-gelden worden historisch verdeeld, op basis van gegevens van eerdere jaren.[70] Gemeenten geven aan dat er fouten in deze gegevens zitten die leiden tot afwijkingen in de budgetten.

Voorheen viel de WSW onder de SiSa-verantwoording, maar deze verplichting is recent afgeschaft. Verschillende gemeenten geven aan dat er sindsdien fouten in de gegevens

[70] Deze worden verzameld door Panteia (zie ook: http://wsw.onderzoek.nl/)

geslopen zijn, maar hebben geen harde aantallen of bedragen geleverd. Wij hebben dus geen inzicht in de omvang van de discrepantie. Over de fouten in de gegevens zijn drie opmerkingen te maken:

- Het gaat niet om grote afwijkingen in aantallen, maar **per persoon** gaat het wel om aanzienlijke kosten.
- Het gaat om **incidentele fouten**, die dus slechts één jaar effect hebben. Gezien het belang voor gemeenten van correcte gegevens zouden er eigenlijk geen incidentele, maar zeker geen structurele fouten in moeten zitten.
- **Gemeenten zijn verantwoordelijk** voor een correcte aanlevering van gegevens. Voor gemeenten die een te laag aantal aanleveren, geldt vooral dat zij hier zelf scherper op moeten zijn. Voor gemeenten die een te hoog aantal aanleveren (en daardoor teveel budget krijgen), kan over andere maatregelen worden nagedacht.

De betrouwbaarheid van gegevens is altijd een aandachtspunt in verdeelmodellen. In dit geval hebben gemeenten zelf echter een belangrijke rol in de kwaliteit van de gegevens.

5.4.11 Budget klassieke doelgroep WWB

Het deelbudget van de klassieke doelgroep in de Participatiewet is anders opgebouwd dan de meeste andere verdeelmodellen. Eerst krijgt iedere gemeente een bedrag per inwoner van 15 tot en met 64 jaar. Vervolgens wordt aan de hand van verschillende maatstaven bepaald of dit bedrag naar boven of beneden gecorrigeerd wordt. Daardoor krijgen gemeenten met veel bijstandsgerechtigden een hoger bedrag per inwoner dan gemeenten met weinig bijstandsgerechtigden. Het bedrag per bijstandsgerechtigde is echter lager in gemeenten met veel bijstandsgerechtigden. Er zijn gemeenten die aangeven dat dit niet overeenkomt met de kostenstructuur.

Volgens de betreffende gemeenten zijn de kosten vrijwel volledig afhankelijk van het aantal bijstandsontvangers, aangezien de kosten voor bijstandsontvangers gemaakt worden. Het verdeelmodel is echter gebaseerd op een breed kostenonderzoek, waarna naar de best passende verdeling is gezocht[71]. Landelijk laat het kostenpatroon dus inderdaad een lager bedrag per bijstandsgerechtigde zien naarmate het aantal bijstandsgerechtigden hoger is. Daarmee is deze hypothese weerlegd.

Er is geen aanleiding om het verdeelmodel aan te passen. De opbouw van het verdeelmodel met negatieve maatstaven is wel een aandachtspunt, aangezien het verdeelmodel daardoor gevoeliger is voor overcompensatie. Gemeenten kunnen in theorie zelfs een negatief budget toebedeeld krijgen. In het verdeelmodel voor het Participatiebudget geldt een minimumgewicht per gemeente om dit te voorkomen.

5.5 Ontbrekende elementen

Naast opmerkingen over bestaande maatstaven, werden ook potentiële nieuwe maatstaven genoemd, of elementen die niet in het huidige verdeelmodel opgenomen zijn. Deze zijn te vinden in deze paragraaf.

[71] Bron: SEO Economisch onderzoek, verdeelmodel participatiebudget

5.5.1 Zorggebruik in verdeelmodellen

De verdeelmodellen in de IU SD worden voor een groot deel bepaald door sociaaleconomische factoren. De enige maatstaf die gerelateerd is aan gezondheid, is de maatstaf medicijngebruik. Gemeenten met een hoog zorggebruik geven aan dat hierdoor de verdeelmodellen onvoldoende aansluiten op het kostenniveau.

Uit een analyse van de GGD Limburg blijkt dat ook gebruikgemaakt kan worden van een aantal zorggerelateerde maatstaven. De GGD heeft onderzocht of het verdeelmodel beter aan zou sluiten als het aantal chronisch zieken, het aantal mantelzorgers en de gezondheidservaring als maatstaf opgenomen zouden worden. Het bleek dat de verdeling met de toevoeging van deze maatstaven voor het hele land beter aansloot op de historische kosten.[72] Daarmee is dit een onderbouwde discrepantie.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Statistisch onderzoek laat zien dat de aansluiting op de kosten kan verbeteren door meer gezondheidsgerelateerde maatstaven op te nemen.
Globaliteit	De genoemde maatstaven zijn niet significant specifieker dan maatstaven die gebruikt worden om sociaaleconomische kenmerken te beschrijven.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben wel invloed op het aantal mantelzorgers, maar niet op de andere genoemde maatstaven.
Dynamisch	Het is niet duidelijk in hoeverre deze maatstaven de dynamiek beter beschrijven, maar bij maatstaven die ook op grond van zowel inhoudelijke argumenten als statistisch onderzoek beter aansluiten bij de financiën, is dat wel te verwachten.
Stabiliteit	Het is niet duidelijk in hoeverre de nieuwe maatstaven stabiel zijn.

Ten tijde van de constructie van de verdeelmodellen waren de genoemde gezondheids-factoren nog niet op gemeenteniveau beschikbaar. Inmiddels worden deze door alle GGD'en op gemeenteniveau verzameld, en wordt daarbij overal dezelfde methodiek gehanteerd. De gegevens worden gepubliceerd door het CBS, dus kunnen de factoren meegenomen worden in een samenhangend verdeelonderzoek als optie voor nieuwe maatstaven.

5.5.2 Aanwezigheid landelijke voorzieningen

Een aantal gemeenten geeft aan dat het problematisch is dat in de objectieve verdeelmodellen geen rekening gehouden wordt met historische context. Daardoor kunnen de verdeelmodellen tot grote verschuivingen leiden, die de transformatiecapaciteit van regio's te boven gaan. Het gaat vooral om hoge aantal landelijke zorgvoorzieningen die zich in **specifieke gebieden** hebben gevestigd door de groene, ruime en destijds goedkope grond.

Dit fenomeen is vooral gerelateerd aan het ingroeipad van de modellen. Hoewel daarbij is aangesloten bij de gebruikelijke verandering van € 15 per inwoner per jaar, geven sommige gemeenten aan dat dit meerdere jaren achtereen een te grote opgave is. Ook wordt de vraag gesteld in hoeverre de kosten in het sociaal domein te vergelijken zijn met de andere kosten in het gemeentefonds. Daar staan echter gemeenten tegenover die een afbouw van

[72] *Op zoek naar de Limburg-factor. De gezondheidssituatie in Limburg onderzocht en verklaard.* (2015) GGD Limburg

vergelijkbare omvang wel hebben bewerkstelligd. Daardoor is niet te ontrafelen in hoeverre deze hypothese daadwerkelijk gerelateerd is aan exogene factoren.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het gaat bij kostenoriëntatie om aansluiting op de noodzakelijke kosten. Een relatief hoog voorzieningenniveau valt daar in beginsel niet onder.
Globaliteit	Het betreft specifieke problemen die niet in het hele land zo spelen.
Prikkelwerking	Het honoreren van een hoog voorzieningenniveau in de verdeling geeft een negatieve prikkel voor ondoelmatig beleid.
Dynamisch	Verandering kost tijd en daar moet op een reële manier mee omgegaan worden.
Stabiliteit	Niet van toepassing.

In de verdeling zouden alleen kosten gehonoreerd moeten worden die geobjectiveerd kunnen worden. Tegelijkertijd geven meerdere gemeenten aan dat de transformatieopgave te groot is. Hoewel dit in beginsel geen aanleiding geeft om de verdeling te herzien, kan dit wel aanleiding zijn om de ingroeitermijn te verlengen, niet alleen voor de huidige verdeling, maar ook voor toekomstige veranderingen in verdeelmodellen. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met de gemeenten die daarom langere tijd minder budget krijgen dan zij volgens de objectieve verdeling zouden krijgen.

5.5.3 Onvoldoende concurrentie tussen aanbieders

Er zijn gebieden waar weinig aanbieders actief zijn, waardoor er effectief **geen concurrentie** is tussen aanbieders. Dit speelt vooral in landelijke gebieden. Gemeenten geven aan dat daardoor innovatie beperkt(er) is, waardoor zij met hogere kosten te maken hebben.

Over de vraag of meer concurrentie tussen aanbieders tot meer innovatie leidt, zijn de meningen verdeeld. Op basis van de economische theorie zou meer concurrentie tot lagere prijzen en meer dienstverlening moeten leiden. De meningen zijn echter verdeeld over de vraag of het sociaal domein gezien kan worden als een markt: tegenover gemeenten die graag meer aanbieders zouden willen, staan ook gemeenten die met het oog op innovatie juist een beperkt aantal aanbieders selecteren om de dienstverlening vorm te geven.

Behalve de vraag of een groter aantal aanbieders tot lagere kosten leidt, is ook de mate waarin gemeenten zelf invloed uit kunnen uitoefenen op het aantal aanbieders van belang. Er zijn regio's die actief nieuwe aanbieders hebben gecontracteerd om een monopolie te doorbreken en zich zo minder afhankelijk te maken van een enkele aanbieder. Hoewel dat in steden gemakkelijker is dan op het platteland, en grensregio's daar mogelijk extra uitdagingen in hebben (de zorg overstijgt immers de landsgrenzen niet, waardoor deze regio's vaak effectief geïsoleerd gelegen zijn, is dit ook voor regio's zonder grote steden mogelijk. Daarnaast is het voor de betreffende regio's wel mogelijk om innovaties die in andere regio's ontstaan zijn ook in de eigen regio te introduceren met bestaande aanbieders.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het gaat bij kostenoriëntatie om aansluiting op de noodzakelijke kosten. Een verouderde werkwijzen valt daar in beginsel niet onder.

Criterium	Afweging
Globaliteit	Het betreft specifieke problemen die niet in het hele land zo spelen.
Prikkelwerking	Het honoreren van een verouderde werkwijzen in de verdeling geeft een negatieve prikkel voor slecht beleid.
Dynamisch	Verandering kost tijd en daar moet op een reële manier mee omgegaan worden.
Stabiliteit	Niet van toepassing.

In de verdeling zouden alleen noodzakelijke kosten gehonoreerd moeten worden. Het is mogelijk dat landelijke gebieden door het gebrek aan concurrentie gemeenten zelf een grotere rol moeten pakken in het tot stand komen van innovatie. Op dit moment is echter niet duidelijk in hoeverre dit tot extra kosten leidt, zeker gezien het andere sturings-instrumentarium dat de gemeente ter beschikking heeft. Een expliciete maatstaf die extra kosten voor een beperkt aantal aanbieders honoreert, zou in ieder geval een sterke negatieve prikkel met zich meebrengen. Uit een samenhangend verdeelonderzoek kan uiteraard wel blijken dat landelijke gebieden hogere kosten maken, en dit kan gehonoreerd worden. Aandachtspunt daarbij is wel dat dit zou leiden tot maatstaf die vergelijkbaar is met de huidige negatieve stedelijkheidsfactor in het Wmo-verdeelmodel (zie de discrepantie Effect van stedelijkheid, pagina 68), die als contra-intuïtief gezien wordt.

5.5.4 Aanzuigende werking

Een aantal gemeenten geeft aan relatief hoge kosten te maken doordat zij een aanzuigende werking hebben in de regio. Zij geven aan voor deze kosten onvoldoende gecompenseerd te worden door het huidige verdeelmodel. Dit wordt zowel genoemd door de G4 als door kleinere gemeenten met een dergelijke centrumfunctie. De aanzuigende werking is ook breder dan de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang of beschermd wonen, maar betreft een breder palet aan voorzieningen.

Het verdeelmodel Wmo bevat een maatstaf die de centrumfunctie beschrijft. De andere twee verdeelmodellen niet. Centrumgemeenten scoren echter ook relatief hoog op maatstaven die sociaaleconomische problematiek beschrijven, dus mogelijk worden zij indirect nog op andere manieren gecompenseerd.

Als eerste stap in de redenering is het van belang om helder te hebben op welke manieren een centrumfunctie in het sociale domein kan leiden tot een hoger kostenniveau. De meeste voorzieningen in het sociale domein zijn uitsluitend toegankelijk voor de eigen inwoners. Uitzonderingen hierop zijn maatschappelijke opvang, beschermd wonen en residentiële jeugdhulpvoorzieningen. Met uitzondering van maatschappelijke opvang (wat in dit kader relevant is, maar buiten de scope van dit onderzoek valt) worden deze voorzieningen op dit moment ofwel historisch ofwel via de woonplaats van de ouders gefinancierd en vallen dus buiten de objectieve verdeelmodellen. De enige manier waarop een centrumfunctie financieel effect heeft via een aanzuigende werking is dus via verhuisbewegingen van mensen die relatief veel Wmo, jeugdhulp of ondersteuning op participatie nodig hebben.

Analyse gemeente Leeuwarden
Gemeente Leeuwarden had signalen gekregen van probleemgezinnen die zich vanuit de regio in Leeuwarden vestigden. In het gesprek dat we voor dit onderzoek met de gemeente gevoerd hebben, hebben we verkend welke analyses dit beeld konden ondersteunen. Daarop heeft de

gemeente een analyse uitgevoerd op het gebruik van Wmo en jeugdhulp van nieuwe inwoners ten opzichte van bestaande inwoners. Hieruit bleek dat het percentage mensen met jeugdhulp of Wmo in beide groepen vergelijkbaar was. De gemiddelde kosten van de mensen die in 2014 en in 2015 in Leeuwarden waren komen wonen en zorg gebruikten, bleken echter 60-70% hoger te zijn dan die van de gemiddelde populatie. Aangezien twee opeenvolgende jaren zeer vergelijkbare resultaten geven, kan hier sprake zijn van een structureel effect.

Bovenstaande analyse vergt aardig wat tijd voor gemeenten. Wij hebben deze daarom niet aan meerdere gemeenten gevraagd. Wel kan dit voorbeeld een voorzichtige bevestiging zijn van het beeld dat al langer bestaat dat probleemgezinnen naar de stad trekken. Tegelijkertijd is de vraag of de centrumfunctie daarvoor de werkelijke oorzaak is. Er zijn namelijk ook centrumgemeenten die minder tekorten hebben dan de omliggende gemeenten: de stad Groningen heeft bijvoorbeeld juist minder tekorten dan de regiogemeenten, terwijl de centrumfunctie vergelijkbaar is. Mogelijke oorzaken zijn:

- Aanwezigheid van goedkope woonruimte en lage kosten van levensonderhoud. Als dit de onderliggende reden is, zou dit ook een rol moeten spelen in vergelijkbare gemeenten zonder centrumfunctie, maar met een groot aantal goedkope woningen.
- Aantrekkelijkheid van de stad, bijvoorbeeld wegens anonimiteit. Hierop onderscheiden steden zich van meer landelijk gebied, hoewel niet duidelijk is waar het omslagpunt ligt.
- Onbereikbaarheid van de stad als gevolg van stijgende woningprijzen en de terugloop van het aantal sociale huurwoningen in de centra. Uit onderzoek blijkt dat ook in Nederland in grote steden gentrificatie in toenemende mate voorkomt met als gevolg dat het grootste deel van de doelgroep zich clustert in de ‘sub-urbs’ waar ze naartoe trekken vanuit de stad zelf maar ook vanuit andere gebieden.[73]
- Aanzuigende werking van voorzieningen, bijvoorbeeld wijkteams die meer ervaring hebben met multiproblematiek of voorzieningen voor specifieke groepen. Voorzieningen voor specifieke groepen komen ook voor bij enkele andere gemeenten die voorzieningen hebben met een dusdanig landelijke uitstraling dat gezinnen er naartoe verhuizen.
- Het is ook mogelijk dat probleemgezinnen gemiddeld vaker verhuizen, of dat een verhuizing leidt tot problematiek. In dat geval zou dit beeld in andere gemeenten vergelijkbaar moeten zijn, en kan beter gekeken worden naar verhuisbewegingen als verklarende factor.

Om dit verder te onderzoeken, is grootschaliger kwantitatief onderzoek nodig.[74] Daarbij zou ook gekeken kunnen worden naar de verhuisbewegingen binnen en naar middelgrote steden en de langetermijneffect van verhuisbewegingen, zoals dat zou kunnen spelen in groeikernen of Vinexwijken. Het signaal is de moeite waard om verder te onderzoeken.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Mogelijk maken gemeenten met een centrumfunctie meer kosten als gevolg van verhuisbewegingen. Het is niet duidelijk in hoeverre de verdeelmodellen dit op dit moment honoreren.

[73] Gentrification and the suburbanization of poverty: changing urban geographies through boom and bust periods (2018) Cody Hochstenbach & Sako Musterd

[74] Op dit moment loopt een onderzoek naar een betere definitie van de centrumfunctie. Hoewel de vraag in dit onderzoek het hele gemeentefonds betreft, wordt in het onderzoek alleen gekeken naar pendelstromen, wat betekent dat het onderzoek beperkte waarde heeft voor het sociale domein. Hier zou dus een apart onderzoek voor gedaan moeten worden.

Criterium	Afweging
Globaliteit	De centrumfunctie is een globale variabele.
Prikkelwerking	Er zijn geen negatieve effecten rond prikkelwerking.
Dynamisch	Een goede maatstaf voor de centrumfunctie beschrijft in potentie de dynamiek van de kosten beter.
Stabiliteit	De huidige centrumfunctie is een redelijk stabiele maatstaf.

Uiteraard zijn verschillen in kostenniveau onderdeel van een samenhangend verdeelonderzoek, maar volgens dit signaal voldoen de huidige maatstaven voor de centrumfunctie niet. Op basis van landelijke gegevens van het CBS zou het mogelijk moeten zijn om in ieder geval voor jeugdhulp een analyse van verhuisbewegingen en zorggebruik op landelijk niveau uit te voeren. Een dergelijke kwantitatieve analyse kan niet alleen duidelijkheid geven over de mate waarin dit speelt, maar kan ook inzicht bieden in de onderliggende oorzaken, en daarmee ook mogelijkheden geven voor maatstaven die beter aansluiten bij de kern van de problematiek.

5.5.5 Opeenstapeling sociale problematiek

Door verschillende gemeenten wordt de vraag gesteld in hoeverre er in de verdeelmodellen rekening wordt gehouden met de zogenoemde cumulatieproblematiek. Gemeenten met tekorten geven aan dat de combinatie van verschillende factoren een groter effect op de kosten hebben dan de som van afzonderlijke factoren. Daarbij kunnen twee aspecten een rol spelen:

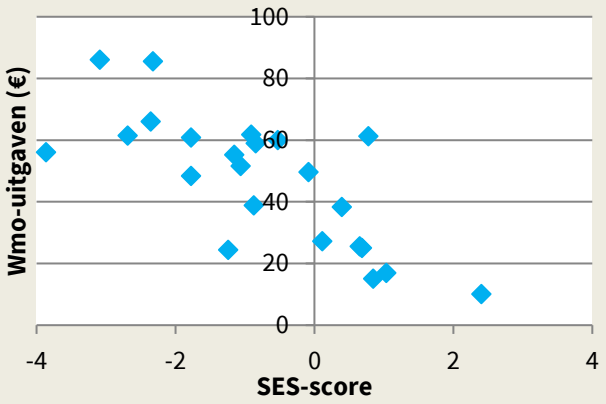
- Cumulatie op wijk- of buurtniveau: een hoge concentratie van mensen met risicofactoren leidt tot hogere kosten dan een situatie waarbij hetzelfde aantal mensen met risicofactoren meer verspreid wonen.
- Cumulatie op individueel niveau: meerdere risicofactoren in een gezin leiden tot hogere kosten dan de optelsom van de afzonderlijke risicofactoren.

Voor beide aspecten van cumulatie geldt dat er alleen een probleem met de verdeling is als het verband tussen kosten en risicofactoren niet lineair is, dus als ‘1 plus 1 meer is dan 2’. In het huidige gemeentefonds zijn afzonderlijke risicofactoren namelijk lineair opgenomen, dus als de combinatie van risicofactoren leidt tot dezelfde kosten als de som van de afzonderlijke risicofactoren, beschrijft het gemeentefonds de dynamiek correct.

Het is voor een individuele gemeente beperkt mogelijk om het effect van een cumulatie van factoren kwantitatief te onderzoeken: de benodigde gegevens op individueel niveau zijn niet beschikbaar binnen de gemeente. Op wijkniveau kunnen wel analyses gedaan worden. Een onderzoek binnen één gemeente heeft bovendien als voordeel dat verschillen niet veroorzaakt kunnen worden door beleidskeuzes.

Voorbeeld: Wmo-uitgaven in Nijmegen
De gemeente Nijmegen heeft naar aanleiding van dit onderzoek onderzocht in hoeverre er een relatie is tussen de Wmo-uitgaven en de sociaal economische status van de wijk. De gemeente heeft hiervoor op postcode-4 niveau de Wmo-uitgaven per inwoner voor (specialistische) begeleiding, persoonlijke verzorging en dagbesteding afgezet tegen de SES-scores volgens het SCP. Voor de Wmo-uitgaven zijn cijfers voor het eerste halfjaar van 2017

gebruikt. Uit de figuur hiernaast blijkt dat er tussen de Wmo-uitgaven en de SES-score een negatieve lineaire relatie bestaat (een verbetering van de SES-score betekent lagere Wmo-uitgaven per inwoner). Het lineaire karakter van deze trend is in tegenspraak met de verwachting dat een cumulatie van risicofactoren (vertaald in de SES-score) tot hogere Wmo-uitgaven zou leiden: het '1 plus 1 is meer dan 2' effect. Als er een relatie zou zijn geweest tussen deze factoren, dan zouden de Wmo-uitgaven meer dan lineair omhoog moeten gaan naarmate de SES-score meer negatief zou worden.



Het SCP is al eerder tot vergelijkbare conclusie in een grootschaliger onderzoek naar cumulatieproblematiek in de jeugdhulp[75]. In dit onderzoek is gekeken naar cumulatie op individueel niveau en bleek dat voor hele specifieke combinaties van risicokenmerken een beperkt effect bestaat op de kosten van jeugdhulp op gemeenteniveau vergeleken met het verklaringsmodel. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat combinaties van drie of meer risicokenmerken nauwelijks iets toevoegen aan de verklaring van gemeentelijke kostenverschillen. De cumulatie-effecten zijn dus beperkt.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Cumulatie lijkt beperkt een rol te spelen in de financiën.
Globaliteit	Eventuele niet-lineaire elementen die aan het model toegevoegd zouden kunnen worden, zijn zeer specifiek.
Prikkelwerking	Een dergelijke aanpassing heeft geen effect op prikkelwerking.
Dynamisch	Als de aanpassing een klein effect heeft, zal de dynamiek ook niet sterk veranderen.
Stabiliteit	Niet-lineaire maatstaven of verfijningen op maatstaven hebben een groter risico om instabiel te worden.

De hypothese over de cumulatieproblematiek zoals deze door gemeenten worden aangehaald ter verklaring van de tekorten in het sociaal domein lijkt beperkt op te gaan: zowel op persoonsniveau als op wijkniveau zijn er weinig aanwijzingen voor. Cumulatie van negatieve omstandigheden brengt meestal niet meer kosten met zich mee dan verwacht mag worden van de som der delen. Dat betekent dat er op dit moment geen aanleiding is om niet-lineaire elementen in het model op te nemen.

Tegelijkertijd wordt cumulatie veelvuldig genoemd door gemeenten en is op dit moment alleen uitgebreid onderzoek gedaan naar individuele cumulatieproblematiek in de jeugdhulp. Cumulatieproblematiek in de rest van het sociale domein en cumulatie op wijkniveau zijn nog niet uitgebreid onderzocht. Gezien de mate waarin cumulatie als mogelijk knelpunt genoemd

[75] SCP (2016). *Cumulatie in de jeugdhulp (2016).*

wordt, en het inhoudelijke belang van dit inzicht, kan het nuttig zijn deze onderwerpen meer diepgaand te onderzoeken.

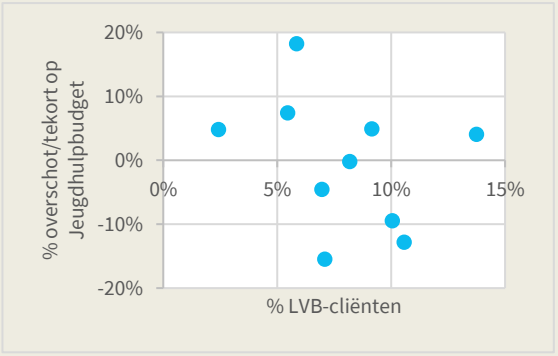
5.5.6 LVB-problematiek en perspectief voor jeugd

Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) komen in iedere gemeente voor, maar in sommige gemeenten en regio's lijkt een oververtegenwoordiging te zijn. Deze gemeenten geven aan dat de hulp aan LVB-cliënten meer kost, omdat trajecten langer duren en afschalen moeilijker is. Ook bij het transformeren van deze zorg lopen zij tegen de begrenzingen van deze groep aan.

Er is geen landelijke dataset met IQ of LVB-problematiek. Data die gemeenten hierover hebben is gebaseerd op de zorgvormen die ingezet worden. Daardoor zijn ze beperkt onderling vergelijkbaar: regio's hanteren immers verschillende productdefinities. Het is wel mogelijk om binnen één jeugdhulpregio, waar de producten hetzelfde zijn gedefinieerd, gemeenten met elkaar te vergelijken.

Groningen: LVB-problematiek in Groningen

Sommige gemeenten in de provincie Groningen hebben te maken met grote tekorten op jeugdhulp, terwijl het beeld voor andere gemeenten heel anders is. Op basis van een analyse van de ingezette zorgproducten ziet de regionale inkooporganisatie dat in gemeenten met grote tekorten relatief veel kinderen met een verstandelijke beperking jeugdhulp ontvangen. Daarnaast kwam uit de analyse van de regionale inkooporganisatie dat juist die jongeren gemiddeld meer hulp en ondersteuning hebben gebruikt dan andere kinderen. Dit is terug te zien in de figuur hiernaast, waar per gemeente (na herindeling) het percentage overschot/tekort op het jeugdhulpbudget is afgezet tegen het percentage LVB-cliënten op het totaal aantal cliënten. Deze figuur vormt geen hard bewijs voor de stelling, maar het negatieve verband is wel een aanwijzing dat er mogelijk een verband is.



Het probleem wordt ook in andere regio's herkend. Over de oorzaken van verschillen in populatie bestaat vooralsnog geen eenduidige verklaring. Door gemeenten die aangeven dat zij te maken hebben met een relatief grote groep LVB-cliënten worden een drietal regionale factoren aangedragen die van invloed zijn.

- **Kleine, vaak cultureel bepaalde, gesloten gemeenschappen** waarin de instroom van mensen van 'buiten' beperkt is en waarin nauwe familiaire verbanden ontstaan door relatief veel huwelijken binnen families.
- **Krimpregio's** waar door een gebrek aan perspectief de meer sociaaleconomisch mobiele burgers wegtrekken en de sociaaleconomisch zwakkere burgers achterblijven.
- In **economisch minder ontwikkelde regio's** in Nederland is sprake van beperkt perspectief voor de Jeugd. Dit wordt in de basis veroorzaakt door de beperkte economische kansen in de regio maar wordt vooral versterkt door kenmerken van de bevolking en de culturele en institutionele context[76] waarbij een deel van de jeugd

[76] Regionale verschillen geduid (2017) Platform 31

opgroeit met het 'verkeerde' voorbeeld. Gesprekspartners geven aan dat dit weliswaar niet bepalend is voor het IQ, maar dat gebrek aan perspectief wel de problematiek kan vergroten.

In hoeverre deze factoren daadwerkelijk bepalend zijn voor de omvang van de LVB-problematiek in gemeenten is onduidelijk. Ook het effect op het budget in vergelijking met andere regio's laat zich moeilijk kwantificeren, ook omdat de manier waarop producten ingezet worden sterk verschilt. Zo is in verschillende regio's sinds de decentralisatie een groei te zien van daghulp voor jonge kinderen bij gehandicaptenorganisaties. Deze groei wordt vaak verklaard door een grotere bekendheid bij de toegang, of de afbouw van andere vormen van daghulp. Het financiële beeld wordt deels dus ook verklaard door andere ontwikkelingen en beleidskeuzes van gemeenten.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het is niet duidelijk in hoeverre de maatstaven die nu gebruikt worden LVB-problematiek voldoende vangen.
Globaliteit	Een maatstaf LVB is niet mogelijk wegens gebrek aan gegevens, maar zou ook erg specifiek zijn.
Prikkelwerking	Wel is bekend dat er een correlatie is tussen het IQ van ouders en hun kinderen. De beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten hierop zijn dus beperkt. [77]
Dynamisch	Het is niet duidelijk wat de dynamiek van de LVB-populatie is en in hoeverre deze correct beschreven wordt in de verdeelmodellen.
Stabiliteit	Sterk afhankelijk van de gekozen uitwerking.

Op dit moment is er geen maatstaf in het verdeelmodel jeugd die expliciet correspondeert met LVB-problematiek. In het Wmo-verdeelmodel is het aantal Wajonguitkeringen als maatstaf gebruikt, maar dit is een tijdelijke oplossing (zie de discr*epantie Maatstaf Wajong in verdeelmodel*, pagina 75). Gezien de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten en de kosten die met deze doelgroep gemoeid zijn, is het van belang om dit signaal nader te onderzoeken. Dit zal in ieder geval een belangrijk onderwerp zijn in een samenhangend verdeelmodelonderzoek.

5.5.7 Geen maatstaf opleidingsniveau

Op dit moment is er geen maatstaf voor opleidingsniveau opgenomen in de verdeelmodellen, terwijl dat wellicht wel een goede indicator kan zijn voor Wmo-voorzieningen.[78]

Er is niet veel discussie over de vraag of de verdeelmaatstaf van meerwaarde zou kunnen zijn. Er is een sterke samenhang tussen opleidingsniveau en gezondheid[79], dus het is zeer

[77] Er zijn in enkele gemeenten projecten om met zeer kwetsbare vrouwen het gesprek over anticonceptie aan te gaan, maar dit is uiteraard alleen van toepassing op de meest kwetsbare uitzonderingsgroep.

[78] In het verdeelmodel Jeugd zit indirect via de maatstaf achterstandsleerlingen wel het opleidingsniveau van de ouders, zie de discrepantie *Maatstaf achterstandsleerlingen,* pagina 55.

[79] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/50/hogeropgeleiden-leven-langer-in-goede-gezondheid.

waarschijnlijk dat het opleidingsniveau ook de Wmo-kosten beïnvloedt. Dit zou uiteraard nog met een kwantitatieve analyse bevestigd moeten worden. Het praktische knelpunt is echter dat er tot nu toe geen betrouwbare dataset van opleidingsniveau beschikbaar was.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het is goed mogelijk dat het opleidingsniveau een drijver is van de noodzakelijke kosten.
Globaliteit	Aangezien iedereen in Nederland een bepaald opleidingsniveau heeft, zou een dergelijke maatstaf (afhankelijk van de exacte definitie) voldoende globaal zijn.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid rondom scholing. Een maatstaf van het aantal mensen zonder startkwalificatie zou daarom mogelijk een negatieve prikkel met zich meebrengen.
Dynamisch	Het is waarschijnlijk dat opleidingsniveau samenhangt met de dynamiek van de kosten.
Stabiliteit	Stabiliteit van een dergelijke maatstaf is sterk afhankelijk van de definitie.

Het opleidingsniveau wordt al langere tijd als suggestie gedaan voor verdeelmodellen. Omdat de gegevens hiervoor niet compleet zijn – vooral de oudere bevolking ontbreekt in de dataset – is er echter geen betrouwbare dataset beschikbaar. Sinds de verdeelmodellen opgesteld zijn, zijn hier echter wel ontwikkelingen in geweest. Het CBS heeft recent een indicator ontwikkeld t.a.v. onderwijsachterstanden en in het verdeelmodel voor de gebundelde uitkering wordt sinds kort de Human Capital Index gebruikt als proxy voor opleidingsniveau. Er zou onderzocht kunnen worden of deze ook als maatstaf in het gemeentefonds meerwaarde kan hebben. Dit aspect kan meegenomen worden in een samenhangend verdeelonderzoek.

5.5.8 Hoog opleidingsniveau van ouders

Enkele gemeenten geven aan dat een hoog opleidingsniveau van ouders leidt tot hogere kosten voor jeugdhulp, terwijl dat niet gecompenseerd wordt in de verdeling.

De gemeenten geven aan dat hoger opgeleide ouders mondiger zijn en hogere eisen stellen aan jeugdhulp. Ook willen zij eerder ‘een labeltje’ voor kun kind, met de bijbehorende ondersteuning. Gemeenten en zorgaanbieders geven aan dat hoogopgeleide ouders daardoor relatief veel tijd kosten. Dit beeld wordt in verschillende gemeenten herkend, maar het is niet duidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk leidt tot hogere kosten en hoe deze kosten opwegen tegen het feit dat een hogere opleiding van ouders gemiddeld gepaard gaat met minder problematiek[80].

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Er is geen reden om kinderen van hoger opgeleide ouders kwalitatief betere of meer jeugdhulp te bieden. Mondigheid zou dus geen factor moeten zijn in het noodzakelijke kostenniveau.

[80] Kostenverschillen in de jeugdzorg (2014) SCP

Criterium	Afweging
Globaliteit	Opleidingsniveau van ouders is (afhankelijk van de definitie) een voldoende globale maatstaf.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben geen invloed op het aantal hoger opgeleiden in hun gemeente.
Dynamisch	Het is niet duidelijk in hoeverre het opnemen van hoger opgeleiden in de verdeling de dynamiek van de kosten zou beschrijven.
Stabiliteit	Een aandachtspunt bij maatstaven over opleidingsniveau is dat zij vooralsnog te onbetrouwbaar werden om op te nemen.

Er lijkt geen aanleiding om dit specifieke punt uitgebreid te onderzoeken, aangezien het niet gerelateerd is aan het noodzakelijke kostenniveau van de gemeente. Als echter een betrouwbare maatstaf opleidingsniveau gevonden kan worden (zie ook: Het gemiddelde inkomen als maat voor problematiek, pagina 73), dan kan in een samenhangend verdeelonderzoek ook gekeken worden naar de uitwerking in de verdeling. Het is echter waarschijnlijker dat laagopgeleide ouders tot hogere kosten leiden dan dat dat het geval is voor hoogopgeleide ouders.

5.5.9 Aard van krimpregio's zorgt voor grotere uitdagingen

In krimpregio's verandert naast de omvang van de bevolking ook vaak de samenstelling van de bevolking. Daardoor kan een afwijkend bevolkingsprofiel ontstaan, wat ook tot een afwijkende kostenstructuur kan leiden.

In krimpregio's ligt in het algemeen een grote opgave, in de eerste plaats op het gebied van ruimtelijke ordening. Veel van de ontwikkelingen hebben echter ook consequenties voor het sociaal domein:

- Vergrijzing en ontgroening zorgen ervoor dat de **bevolking in toenemende mate vergrijst**. Dit levert andere vragen in het sociaal domein op (zie ook de discrepantie *Effect van vergrijzing*, pagina 75).
- Hoogopgeleiden en andere mensen met veel mogelijkheden trekken weg, waardoor het **percentage 'kansarmen' stijgt**. Dit zorgt voor een grotere ondersteuningsbehoefte op zowel Wmo als jeugd (zie ook de discrepantie *LVB-problematiek en perspectief voor jeugd*, pagina 85).
- Leegloop, en vooral ook leegstand en het verdwijnen van voorzieningen, geeft een gevoel van **sociale onveiligheid**, wat tot uiting kan komen in de ondersteuningsbehoefte.
- In veel krimpregio's speelt een **werkgelegenheidsprobleem**: er zijn niet alleen geen mensen, maar ook geen banen. Dit geldt echter niet voor alle krimpregio's.

Het is niet duidelijk hoe de opgaven in het sociaal domein kwantitatief uitwerken in krimpregio's. Uit onderzoek van de Rob-Rfv uit 2008[81] volgt dat de maatstaven binnen het gemeentefonds voldoende adequaat reageren op de structurele gevolgen van krimp, zeker in het sociale domein. Ook uit het onderzoek naar het verdeelmodel Wmo 2015[82] bleek dat krimp-gemeenten niet negatief afwijken in de verdeling.

[81] Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën (2008) Rob-Rfv

[82] Objectief verdeelmodel Wmo 2015 (2014) Andersson Elffers Felix

Inmiddels is duidelijk dat veel gebieden op korte termijn niet zozeer te maken hebben met krimp, maar vooral met vergrijzing. Dat maakt het beeld van de opgave bij krimp alweer anders dan een aantal jaar geleden, toen nog gedacht werd in termen van grote absolute daling van bevolkingsaantallen. De opgave voor het sociaal domein kan mogelijk gevangen worden in maatstaven die gerelateerd zijn aan de onderliggende dynamiek (bijvoorbeeld vergrijzing).

Krimp is in de kern een opgave die te maken heeft met transitie: een overgang naar een situatie waarin structureel minder mensen in een gebied wonen en het voorzieningenniveau daarop aangepast is. Er is geen reden om aan te nemen dat de structurele effecten niet gevangen kunnen worden door reguliere maatstaven in het gemeentefonds. In de overgangsperiode hebben gemeenten wel te maken met desinvesteringen, na-ijleffecten en moeilijke keuzes. Dit geldt vooral in het fysieke domein, waar keuzes gemaakt moeten worden over het afbouwen van infrastructuur. In het sociale domein spelen vergelijkbare vragen over zorginfrastructuur, maar de desinvesteringen, en dus de financiële effecten, zijn hier minder groot.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De opgave in krimpgebieden is groot. Het is niet duidelijk hoe de specifieke opgave voor het sociaal domein kwantitatief uitpakt voor krimpgebieden, maar vooralsnog ziet het ernaar uit dat de structurele effecten beperkt zijn.
Globaliteit	Krimp is een specifiek probleem, maar speelt wel in een aantal regio's.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben weinig invloed op de krimp op groei in de regio, maar wel in de consequenties en uitwerking hiervan.
Dynamisch	De opgave van krimp is dusdanig groot dat de vraag is of de dynamiek van de transitie in het gemeentefonds te vangen is.
Stabiliteit	Krimp is een transitievraagstuk.

Mogelijk is de opgave van krimpgebieden in het sociale domein te vangen in onderliggende maatstaven. Voor de structurele consequenties is dit hoogst waarschijnlijk het geval. Aan de andere kant levert krimp een dusdanig grote transitieopgave op in specifieke gebieden, dat het gemeentefonds mogelijk geen geschikt instrument is om dit te accommoderen. Het gaat dan vooral om het opvangen van specifieke desinvesteringen, een probleem dat meer speelt in het fysieke domein dan in het sociale domein. Een optie hiervoor zou kunnen zijn om de krimpproblematiek breed aan te vliegen in een apart financieringsarrangement (buiten het gemeentefonds, bijvoorbeeld vergelijkbaar met de ISV-gelden), en het sociale domein als onderdeel daarbij te betrekken. Het gaat daarbij vooral om dienstverlening waar kapitaallasten een rol bij spelen, zoals intramurale voorzieningen en dagbesteding.

5.6 Regelgeving

Behalve de inkomsten zijn er ook ontwikkelingen die de uitgaven beïnvloeden. In het onderzoek zijn verschillende voorbeelden genoemd van (landelijke) regelgeving die de beleidsvrijheid van gemeenten, en daarmee het noodzakelijke kostenniveau, beïnvloedt. Deze worden in deze paragraaf besproken.

5.6.1 Landelijke toegankelijkheid

Voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang geldt landelijke toegankelijkheid. Deze voorzieningen zijn dus niet alleen voor de eigen inwoners, maar ook voor instroom vanuit andere gemeenten. Het verdeelmodel maatschappelijke opvang corrigeert hier op dit moment niet voor. De verdeling beschermd wonen is vooralsnog historische verdeeld, maar ook hier ligt geen basis om in een toekomstige objectieve verdeling voor dit effect te corrigeren.

Objectieve verdeelmodellen werken in de kern door risicofactoren van de populatie te vertalen naar zorggebruik. Als het zorggebruik deels veroorzaakt wordt door instroom uit andere gemeenten wegens aanwezige voorzieningen, kan de populatie van een gemeente de kosten niet verklaren, en kan de verdeling de kostenstructuur dus ook beperkt volgen.

De omvang van het financiële effect is niet inzichtelijk. Een onderzoek van de gemeente Amsterdam naar de herkomst van cliënten suggereert dat de instroom van cliënten beschermd wonen van buiten de regio beperkt is. Voor maatschappelijke opvang is deze verhouding niet bekend, maar zal de instroom van buiten de regio groter zijn. In de praktijk blijkt een aantal gemeenten in de toegang voor maatschappelijke opvang te sturen op regiobinding[83], waardoor niet duidelijk is wat de situatie zou zijn zonder deze sturing. Feit is wel dat bewegingen tussen regio's optreden. Dit zal ook het geval blijven als de ondersteuning meer lokaal geregeld wordt.

- Het komt voor dat mensen terugverhuizen naar de regio waar ze oorspronkelijk vandaan komen en waar hun familie woont.
- Voor sommige problemen, bijvoorbeeld vormen van verslaving, is het juist van belang dat cliënten in een andere regio gaan wonen, zodat ze buiten de beïnvloedingssfeer van hun bestaande sociale netwerk komen.
- Voorkeuren van cliënten voor de zorgvorm of benodigde specialismen kunnen leiden tot verhuizing naar een andere gemeente.

Dit effect wordt groter als beschermd wonen door afzonderlijke gemeenten geregeld wordt, en de middelen ook over afzonderlijke gemeenten verdeeld worden: inwoners verhuizen immers gemakkelijker naar een buurgemeente dan naar de andere kant van het land.

Inhoudelijk komt eenzelfde probleem voor bij de verdeling jeugd. Door de huidige definitie van het woonplaatsbeginsel worden voogdijkinderen en 18+-jeugdhulpgebruikers gerekend tot hun woonplaats, vergelijkbaar met de toerekening bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Om deze reden wordt dit gedeelte van het jeugdhulpbudget historisch verdeeld, en zal in de toekomst het woonplaatsbeginsel aangepast worden naar de woonplaats vóór aanvang zorg (zie ook de discrepantie *Onzekerheden in het woonplaatsbeginsel*, pagina 104). Bij beschermd wonen bestaat een dergelijke definitie niet, terwijl hier op dezelfde gronden mogelijk wel aanleiding voor is.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	De kosten van gemeenten voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang worden deels bepaald door instroom vanuit andere gemeenten. Hier zijn objectieve verdeelmodellen niet op berekend.

[83] Trimbos-instituut (2017). *Praktijktest toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2017.*

Criterium	Afweging
Globaliteit	Sterk afhankelijk van de gekozen uitwerking.
Prikkelwerking	Gemeenten hebben geen invloed op de instroom van buiten de gemeente, aangezien zij gebonden zijn aan de eisen van landelijke toegankelijkheid.
Dynamisch	Een objectieve verdeling beschrijft de dynamiek van de instroom niet goed tenzij met de aantrekkingskracht van de gemeente voor deze specifieke doelgroep rekening is gehouden.
Stabiliteit	Sterk afhankelijk van de gekozen uitwerking.

Het is opvallend dat er in de Jeugdwet en de Wmo verschillende keuzes worden gemaakt, wat ook een andere financiering tot gevolg heeft. Voor een borging van landelijke toegankelijkheid kan het helpen als deze ook in de financiering wordt geborgd, bijvoorbeeld door een systematiek aan te houden die vergelijkbaar is met jeugd. De effecten hiervan zouden apart onderzocht moeten worden. Aandachtspunt hierbij is wel dat cliënten meestal ambulantiseren in de omgeving van de voorziening beschermd wonen waar zij verblijven. In het financieringsarrangement moet dus rekening gehouden worden met de prikkels voor ambulantisering.

5.6.2 Gerechtelijke uitspraken

Naast de wetgevende macht zorgt ook de rechtsprekende macht voor extra eisen aan gemeenten. Gemeenten geven aan dat zij door gerechtelijke uitspraken minder beleidsvrijheid hebben dan zij wensen of geconfronteerd worden met kosten waar zij geen invloed op hebben.

Er zijn verschillende uitspraken die door gemeenten genoemd worden als kostenverhogende factoren. De belangrijkste hiervan zijn:

- Rechters leggen steeds vaker een **civielrechtelijke maatregel** op in plaats van straf. JJI-cliënten komen daardoor steeds meer in gesloten jeugdhulp, maar het jeugdhulpbudget neemt niet toe. Het is niet duidelijk in hoeverre in deze ontwikkeling regionale verschillen optreden die een aandachtspunt zijn voor de verdeling. Indien deze beweging voortgezet wordt, kan dat aanleiding zijn om te onderzoeken of er budget overgeheveld moet worden van JJI naar gemeenten, en of de verdeling van het jeugdhulpbudget aangepast moet worden.
- Verschillende aanbieders hebben rechtszaken gevoerd en gewonnen over de tarieven. De betreffende gemeenten hebben daarop hun **tarieven moeten verhogen**, waardoor zij meer kosten maken. Over het algemeen doen rechters deze uitspraken wegens een gebrek aan onderbouwing of omdat de tarieven laag zijn in vergelijking met de rest van het land. Deze uitspraken zijn echter wel bindend, ook voor andere gemeenten. Het is mogelijk dat dit leidt tot een kostenopdrijvend effect. Dit hangt echter niet samen met objectieve kenmerken van gemeenten, dus is het geen verdeelvraagstuk. Indien de uitspraken leiden tot een kostenopdrijvend effect, kan dat ertoe leiden dat het macrobudget ontoereikend is, maar dit kan met een kwalitatief onderzoek niet onderbouwd worden.
- Ook doen rechters uitspraken over **eisen aan beschikkingen voor Wmo en jeugd**. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan wat gemeenten aan onderbouwing aan moeten leveren. Gemeenten geven aan dat deze onderbouwing, die onder andere in moet gaan op de diagnose van de cliënt, ingaat tegen de gedachte achter de transformatie en

gemeenten beperkt in het inzetten van eigen kracht van het netwerk. Ook dit lijkt meer een inhoudelijk vraagstuk dat mogelijk een weerslag heeft op het macrobudget dan een verdeelvraagstuk.

Wij hebben geen gerechtelijke uitspraken gehoord die direct kunnen leiden tot verdeelstoornissen. Gezien het feit dat jurisprudentie in het gehele land geldig is, zou dit ook niet mogelijk moeten zijn. Wel kan een verschuiving van JJI naar gesloten jeugdzorg leiden tot een kostenverschuiving die ook een verdeelcomponent heeft. Het is nuttig om de omvang hiervan te monitoren.

5.6.3 Hogere eisen aan gemeenten

De landelijke overheid wil voldoende borging van kwaliteit tijdens en na de decentralisaties. Gemeenten geven aan dat daardoor in sommige gevallen de kwaliteit strenger getoetst wordt dan voorheen het geval was.

Er zijn verschillende terreinen waar dit speelt:

- Binnen Veilig Thuis geldt een **inspectienorm die veel strenger** is dan in het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) gebruikelijk was. Gezien de verschillen tussen de SHG-organisaties voor de decentralisatie betekent dat een grotere opgave voor gemeenten waar het SHG voorheen licht opgezet was. Dit is echter vooral een verandering ten opzichte van de voorgaande situatie, en zou afwijkingen ten opzichte van het verdeelmodel juist kleiner moeten maken.
- Ook in het **gedwongen kader zijn nieuwe eisen** in het kader van de certificeringsplicht. Deze eisen hebben ertoe geleid dat begin 2015 een van de bestaande instellingen de certificering niet rond kreeg. Het is niet duidelijk of de certificering tot een kostenverhoging leidt. Op dit moment wordt een kostprijsonderzoek uitgevoerd bij GI's. Mogelijk geeft dit hier inzicht in. Wel geldt de certificering voor alle instellingen. Indien dit tot een kostenverhoging leidt, is dit dus eerder een macrovraagstuk dan een verdeelvraagstuk.
- Met de **norm van verantwoorde werktoedeling** is de verantwoordelijkheid expliciet gemaakt om medewerkers alleen werkzaamheden uit te laten voeren die zij uit kunnen voeren. Vaak wordt dit in de contractering gekoppeld aan het kwaliteitskader jeugd en de registratie van professionals. Dit wordt genoemd als kostenverhogende factor. Dit is echter niet per se nodig: er kunnen wel degelijk ongeregistreerde professionals ingezet worden, als dit goed uitgelegd kan worden. Dit is dus een beleidskeuze van gemeenten.
- Ten opzichte van de oorspronkelijke wettelijke bepaling is de verandering doorgevoerd dat het **vormgeven van beschut werk** verplicht is geworden. Hoewel dit de beleidsvrijheid van gemeenten beperkt, is dit een landelijke eis. Bovendien volgt de taakstelling voor beschut werk per gemeente de verdeling van het macrobudget.
- Sinds de decentralisatie zijn er **verplichte cliënttevredenheidsonderzoeken**. Dit leidt tot extra kosten voor gemeenten, die mogelijk een andere opbouw hebben dan de andere kosten, en niet verdisconteerd zijn in de verdeelmodellen. Het betreft echter een zeer klein budget.

Hogere eisen aan gemeenten gelden landelijk, en hebben daarmee geen effect op de verdeling. Het is mogelijk dat deze punten leiden tot een kostenopdrijvend effect, maar deze conclusie is op basis van kwalitatief onderzoek niet te trekken. Indien hogere eisen leiden tot een verandering in kosten, betreffen het eerder macrovraagstukken dan verdeelvraagstukken.

5.6.4 Verwijzingen door huisartsen en andere medici

In de Jeugdwet hebben naast de gemeente (meestal in de vorm van een sociaal wijkteam) ook diverse artsen het recht om door te verwijzen naar specialistische jeugdhulp. Gemeenten geven aan dat dit voor een kostenopdrijvend effect zorgt in de jeugdhulp.

Aangezien doorverwijzingen door het wijkteam nog niet bestonden ten tijde van het opstellen van het verdeelmodel, is met dit soort verschillen geen rekening gehouden in de verdeling. Inmiddels zijn hier wel gegevens over. Zowel in 2015 als 2016 kwamen de meeste doorverwijzingen richting jeugdhulptrajecten vanuit de huisarts (in beide jaren ongeveer 40%). Ongeveer 13% van de doorverwijzingen werden in 2015 gedaan door de gemeente. Dit percentage liep in 2016 op tot 23%.[84] Het percentage doorverwijzingen vanuit de gemeente loopt in 2016 volgens de CBS-gegevens uiteen van 0 tot 36%. Het verschil in doorverwijzingen tussen 2015 en 2016 lag met name bij de doorverwijzingen waarbij de verwijzer onbekend was: 19% in 2015 en 9% in 2016.

De gemeente kan tot op een zekere hoogte sturen op doorverwijzingen van artsen. Uit onderzoek naar de stuurbaarheid van gespecialiseerde jeugdhulp blijkt dat gemeenten actief inzetten op huisartsen als belangrijke verwijzer van jeugdhulp.[85] Dit doen zij onder andere door afspraken te maken over de samenwerking en een POH-jeugd te faciliteren. Ook zijn er grote verschillen in de mate waarin gemeenten inzetten op wijkteams. De keuzes die gemeenten hierin maken zijn deels beleidskeuzes, maar hangen ook samen met de context van de gemeente. In gemeenten waarin huisartsen een historie van samenwerking hebben, is het bijvoorbeeld gemakkelijker een samenwerking met huisartsen op te zetten dan in gemeenten waar dit niet het geval is.

Mogelijk kunnen verschillende beleidsuitgangspunten met elkaar conflicteren, bijvoorbeeld als de gemeentelijke toegang streng is, en ouders daarom een route via de huisarts kiezen. De doorverwijzingen zijn daarmee een financieel risico voor gemeenten. Dit is echter geen verdeelvraagstuk: ofwel het gaat om gemeentelijke beleidskeuzes (die niet in een verdeelmodel thuis horen), of gemeenten hebben geen sturing op een factor die tot een kostenverhoging kan leiden. In dat laatste geval betreft het mogelijk een macrovraagstuk.

Criterium	Afweging
Kostenoriëntatie	Het is niet duidelijk in hoeverre huisartsenverwijzingen kostenverhogend werken, maar gezien de beleidskeuzes van gemeenten dit het percentage kunnen beïnvloeden, zijn dit geen noodzakelijke kosten die gehonoreerd moeten worden in de verdeling.
Globaliteit	De uitsplitsing is erg specifieke informatie.
Prikkelwerking	Indien een uitsplitsing van verwijzers wordt meegenomen in de verdeling, kan dit leiden tot ongewenste prikkels bij het sociaal wijkteam (minder doorverwijzingen)
Dynamisch	Nvt
Stabiliteit	De uitsplitsing naar verwijzers is gevoelig voor korte termijn fluctuaties.

[84] CBS Statline 2016

[85] Sturing op specialistische jeugdhulp (2017). Significant.

De mogelijkheid tot verwijzen door huisartsen is mogelijk een kostenopdrijvende factor, maar gezien de beleidsmogelijkheden die gemeenten hebben om dit te beïnvloeden, heeft het geen plaats in de verdeelmodellen.

5.6.5 Inzet rondom personen met verward gedrag

De laatste jaren is de aandacht voor personen met verward gedrag toegenomen. Ook het aantal meldingen is toegenomen.[86] De gemeente heeft een verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat deze personen goed worden opgevangen. Hiervoor moeten gemeenten onder andere een lokaal actieplan opstellen ten behoeve van een sluitende aanpak voor de problematiek met verwarde personen.

Voor de aanpak van personen met verward gedrag is budget vrijgemaakt door het Rijk, maar dit betreft vooral subsidie die aangevraagd kan worden voor pilots en onderzoek. Voor de ambtelijke capaciteit die nodig is om de actieplannen op te stellen, is geen extra budget opgenomen. Ten opzichte van het volledige Wmo-budget is de ambtelijke capaciteit echter beperkt in omvang: het betreft vooral het schrijven van beleidsplannen. Bovendien zijn er geen redenen om aan te nemen dat dit een significant verdeelvraagstuk betreft.

5.6.6 Invoering van de AMvB Reële prijs Wmo-ondersteuning

Met de AMvB Reële prijs WMO-ondersteuning zijn eisen vastgelegd waaraan gemeenten en aanbieders moeten voldoen bij de totstandkoming van de tarieven voor WMO-voorzieningen. Het betreft alle WMO-voorzieningen met uitzondering van hulpmiddelen en woonvoorzieningen. Deze reële prijzen moeten aansluiten bij de daadwerkelijke kosten die gemaakt worden.

Het effect van deze AMvB op gemeenten hangt af van de gehanteerde methodiek bij het vaststellen van de bestaande tarieven. Indien hier reeds aangesloten werd op de reële kosten dan is het effect beperkt en mogelijk niet bestaand. Indien de tarieven te laag waren dan kan dit een groot effect zijn afhankelijk van afwijking. Voorheen waren dit soort verschillen tussen tarieven niet-objectiveerbare beleidskeuzes, dus zijn ze niet in de verdeling opgenomen. De AMvB trekt gemeenten gelijk, en zou dus vooral discrepanties tussen de verdeling en de werkelijke kosten op moeten heffen. Daarmee is een eventuele kostenstijging door de AMvB vooral een macrovraagstuk. Op grond van dit onderzoek kan niet vastgesteld worden wat de omvang van de verandering is, en hoe de werkelijke kosten voor en na de wijziging zich verhouden tot het macrobudget.

5.6.7 Stijging loonkosten Wmo professionals als gevolg van een nieuwe cao

Voor Wmo professionals wordt voor de periode 2016 - 2018 mogelijk een nieuwe cao[87] van kracht die voorziet in een stijging van de lonen. Volgens de AmvB: ‘Reële prijs Wmo’ (zie ook: Invoering van de AMvB Reële prijs Wmo-ondersteuning, pagina 94) moet deze verhoging doorberekend worden in de tarieven die gemeenten moeten betalen. Dit heeft dus gevolgen voor de kosten van gemeenten.

In beginsel is dit een macrovraagstuk: de cao geldt immers voor alle gemeenten. Onderdeel van de nieuwe cao is echter een wijziging van het functiegebouw, die voor gemeenten

[86] https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2016-verwarde-personen-2015.html

[87] Collectieve arbeidsovereenkomst voor de verpleeg- verzorgingshuizen en thuiszorg (cao-VVT)

verschillend uit kan vallen afhankelijk van de zorgmix in de gemeenten (meer of minder specialistisch). Hoewel deze zorgmix deels afhankelijk is van beleidskeuzes van gemeenten, hangt hij ook samen met de doelgroep, en dus de populatie in verschillende gemeenten.

Voorbeeld: nieuwe functiewaardering huishoudelijke hulp
De uitwerking van de cao op de kostenverschillen voor de Wmo 2015 is beperkt. De grootste verschuiving speelt in de huishoudelijke hulp, waar een nieuwe schaal is gecreëerd om de twee oude schalen te vervangen. Daardoor komen de lonen voor 'reguliere' en 'plus' professionals huishoudelijke hulp dichter bij elkaar te liggen. Afhankelijk van de inschaling binnen de schalen gaat het om procenten verschil. De verhouding tussen 'reguliere' en 'plus' professionals is echter niet in iedere gemeente gelijk. Dit is immers afhankelijk van de doelgroep in de gemeente, en van gemeentelijke beleidskeuzes. Gemeenten met een relatief groot aantal 'reguliere' professionals zien daardoor een grotere stijging van de kosten dan andere gemeenten.

Criteria:	Beoordeling:
Kostenoriëntatie	Als gevolg van de verandering van het functiehuis en de per gemeente verschillende verhouding 'reguliere' en 'plus' professionals, zijn de objectieve verschillen in netto lasten gewijzigd en sluit het huidige verdeelmodel minder goed aan op de nieuwe kostenniveaus.
Globaliteit	Afhankelijk van de uitwerking.
Prikkelwerking	Afhankelijk van de uitwerking.
Dynamisch	Als de dynamiek van de kostenstructuur verandert, verandert de dynamiek waarschijnlijk ook.
Stabiliteit	Afhankelijk van de uitwerking.

De nieuwe cao heeft gevolgen voor het kostenniveau van gemeenten. Hoewel het vooral een macrovraagstuk betreft waar inmiddels afspraken over gemaakt zijn[88], kunnen er ook (beperkte) gevolgen zijn voor de verdeling. Dit is vooral het geval voor huishoudelijke hulp (geen IU SD).

5.7 Aanpalende wetgeving

Hoewel door de decentralisaties schotten weggehaald zijn tussen verschillende domeinen, zijn er nog steeds verschillende wetten die door andere overheden uitgevoerd worden, maar wel een verband hebben met het sociaal domein. De uitvoering van deze wetten kan leiden tot verdeelstoornissen in de verdeelmodellen van het sociaal domein.

Aangezien het andere wetten, en dus andere financiers, betreft, hebben gemeenten beperkte invloed op de uitvoering en beleidskeuzes. Uiteraard kunnen gemeenten relevante samenwerking opzoeken en afspraken maken, maar daarvoor zijn zij wel afhankelijk van partners uit andere domeinen, die niet in alle gevallen belang hebben bij afspraken om bijvoorbeeld afwentelingsmechanismes te voorkomen. De oplossing van dit soort vraagstukken ligt dan ook primair in sturing op de andere domeinen vanuit de betrokken

[88] Interbestuurlijk programma (2018) Overhedenoverleg

ministeries, om afwentelingsmechanismes te voorkomen. Als blijkt dat het afwentelingsmechanisme in stand blijft, waardoor gemeenten effectief taken uitvoeren voor andere domeinen, kan ook aan een verschuiving tussen de relevante macrobudgetten gedacht worden.

5.7.1 Opdeling cliëntgroepen Wlz/gemeentelijk domein

Gemeenten geven aan dat de verdeling van het budget over sociaal domein en Wlz niet gelijk is aan de verdeling van de cliënten over deze wetten. Dit kan ook consequenties hebben voor de manier waarop de middelen verdeeld zijn.

In de bepaling van het macrobudget is uitgegaan van de deelbudgetten van voor de decentralisaties. Hoewel dit zorgvuldig gedaan is, lopen de lijnen tussen de nieuwe wetten niet volledig gelijk met de deelbudgetten in de eerdere situatie. Gemeenten geven aan dat er twee cliëntgroepen onterecht niet zijn meegenomen in de budgetten:

- Jonge kinderen met een ernstige meervoudige beperking die in de praktijk niet door de toelatingsdrempel van de Wlz heen komen. Tot ongeveer acht jaar zijn deze kinderen aangewezen op de Jeugdwet.
- De doelgroep LVB18+ die in de praktijk niet in de Wlz terecht kunnen doordat de toegangsdrempel te hoog is.

Doordat deze cliëntgroepen uiteindelijk in de Jeugdwet of Wmo terecht komen zonder dat hier rekening mee is gehouden in de verdeelmodellen, kan dit leiden tot een tekort op de budgetten voor Jeugdhulp en/of Wmo.

De Wlz-indicatie voor **jonge kinderen met een ernstige meervoudige beperking** loopt via het CIZ. Een kind komt in aanmerking voor de Wlz wanneer hij of zij levenslang zorg nodig heeft, permanent toezicht/zorg in de nabijheid en zorg nodig is vanwege een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of vanwege een lichamelijke ziekte.[89] Voor jonge kinderen is het voor het CIZ nog niet altijd duidelijk of ze daadwerkelijk in de Wlz vallen, terwijl aanbieders wel het gevoel hebben dat dit zo is.[90] Door de toegangseisen voor de Wlz kan het daardoor langer duren voordat kinderen in de Wlz belanden: gemeenten en aanbieders geven aan dat kinderen tot 8 jaar in de praktijk niet in de Wlz terechtkunnen. Wat hiervan de consequenties zijn voor de budgetten op de Jeugdhulp is echter niet onderzocht. Dit zou op dit moment ook een lastige exercitie zijn. Gezien de aard van de beperking betreft het vooral syndromen die niet in specifieke gemeenten veel meer voorkomen. Dit is dus vooral een macrovraagstuk.

In 2016 heeft Bureau HHM onderzoek gedaan naar de omvang van de **LVB18+** doelgroep die niet in aanmerking komt voor de Wlz maar onder de Wmo valt.[91] Doel was onder andere om te achterhalen of/hoeveel middelen voor deze doelgroep nog niet zijn overgeheveld naar gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat er niet met zekerheid conclusies kunnen worden getrokken welk deel van de uitgaven voor deze doelgroep nog niet zijn overgeheveld. In het onderzoek wordt gesproken van bedragen per cliënt per jaar variërend van € 17.200 - € 31.500 (excl. cliënten voor VG2, waarvan het budget al is overgeheveld naar gemeenten) met een instroom per jaar op 3.160 cliënten. Deze schatting is gemaakt op basis van een steekproef, en het is niet duidelijk in hoeverre de verdeling over het land ongelijk is. In overleg met gemeenten is besloten deze middelen conform de huidige verdeling te verdelen.

[89] www.informatielangdurigezorg.nl

[90] Andersson Elffers Felix (2017). *Positionering en (door)ontwikkeling KDC's.*

[91] Bureau HHM (2016). *Meerderjarige VG-cliënten met tijdelijke behoefte aan verblijf.*

Los van specifieke cliëntgroepen zijn er ook andere verschillen in aspecten van de Wlz die effect kunnen hebben op het kostenniveau van de Wmo. De toegang tot de Wlz is sterk veranderd ten opzichte van die van de AWBZ, waardoor de afbakening moeilijk vergelijkbaar is met de financiële afbakening die voor de budgetten gehanteerd is. Daarnaast waren er voor de decentralisatie forse regionale verschillen tussen CIZ en zorgkantoren. Het is niet duidelijk in hoeverre die verschillen nu nog steeds bestaan en wat dit betekent voor de Wmo. Daarna zijn er signalen van moeizame instroom in de Wlz wegens gebrek aan plaatsen en de zorgval (zie ook: Oplossingen zorgval overgang Wmo/Zvw naar Wlz, pagina 106). Dit zijn echter allemaal zaken die niet objectiveerbaar zijn in een verdeling over gemeenten, en daarmee geen verdeelvraagstuk zijn.

Het enige potentiële verdeelvraagstuk is dus de groep LVB18+. Voor deze groep gelden dezelfde overwegingen als voor LVB jeugd (zie de discrepantie *LVB-problematiek en perspectief voor jeugd*, pagina 85).

5.7.2 Niet-toewijsbare zorg wijkverpleging

Per 1 januari 2017 worden de niet-toewijsbare zorgtaken van de wijkverpleging niet meer apart gefinancierd (zoals in 2015 en 2016 het geval was). Gemeenten vrezen dat zij daardoor meer taken zelf moeten oppakken.

De niet-toewijsbare zorgtaken van de wijkverpleging moet onder andere een impuls geven aan de samenwerking tussen het medisch en sociaal domein. Aangezien de druk op de wijkverpleging steeds verder toeneemt[92], bestaat het risico dat het wijkgerichte werken onder druk komt te staan en de gemeente dit gat moet opvullen.

Gemeenten kunnen op verschillende manieren sturen op de inzet van de wijkverpleegkundige niet-toewijsbare zorg als verbinder tussen het medisch en sociaal domein. In hun werkwijze en beleid kunnen zij kiezen voor de manier waarop de wijkverpleegkundige is gepositioneerd ten opzichte van het sociaal team. Daarnaast kunnen gemeenten (op grotere schaal) de samenwerking opzoeken met de zorgverzekeraar om af te stemmen over de contractering van aanbieders van de niet-toewijsbare zorg en de criteria waar aanbieders aan moeten voldoen. Gemeenten zijn hier echter wel in grote mate afhankelijk van de zorgverzekeraar. Het is niet vanzelfsprekend dat alle gemeente een dergelijke samenwerking hebben met de zorgverzekeraar rond dit thema. Indien dit niet het geval is, kan dit gevolgen hebben voor de gemeente zonder dat deze hierop kan sturen.

Uit een eerder onderzoek naar de niet-toewijsbare taken van de wijkverpleging blijkt dat wanneer de niet-toewijsbare taken niet goed tot uiting komen in een wijk, andere professionals deze leemte oppakken.[93] Dit kan bijvoorbeeld een Wmo-consulent zijn, maar ook een praktijkondersteuner huisartsenzorg (POH) of huisarts. Per gemeente kan dit verschillen, maar het hangt grotendeels samen met de mate waarin POH's of andere individuen deze taken oppakken. Daarnaast is er geen onderbouwing van de kosten die hier mogelijk mee samenhangen.

[92] Zorgcontractering wijkverpleging 2017, ICSB (24 april 2017)

[93] Werkagenda Menzis, gemeenten en regio's (2016). *Wijkverpleging niet-toewijsbare zorg in de praktijk.*

Criteria:	Beoordeling:
Kostenoriëntatie	De werkdruk op wijkverpleging kan per gebied/aanbieder verschillen.
Globaliteit	Niet van toepassing.
Prikkelwerking	De druk op wijkverpleging hangt ook af van de afspraken die gemeenten maken met de zorgverzekeraar/aanbieders. Een maatstaf hiervoor meenemen in de verdelen kan leiden tot negatieve prikkels.
Dynamisch	Niet van toepassing.
Stabiliteit	Niet van toepassing.

De activiteiten van de wijkverpleging heeft geen plaats in een objectieve verdeling. Aangezien andere partijen deze taken ook op kunnen nemen en dit sterk afhangt van personen, is het niet mogelijk om dit te objectiveren. Wel is de gemeente afhankelijk van de samenwerking met zorgverzekeraar en de contractafspraken die de zorgverzekeraar maakt met aanbieders. Wanneer dit onvoldoende van de grond komt en gemeenten de niet-toewijsbare taken uitvoeren, kan het een keuze zijn om deze taken ook officieel bij de gemeente te leggen. In dat geval kan het een macrovraagstuk worden.

5.7.3 Ontwikkelingen in de Zvw rond GGZ

In sommige gemeenten bestaat het beeld dat de GGZ de trajecten steeds verder verkort, waardoor steeds complexere gevallen bij de gemeenten landen. Dit hangt ook samen met de visie dat GGZ zich moet richten op behandeling en steeds minder op begeleiding. Daardoor komen de begeleidingstaken bij gemeenten terecht.

Dit beeld verschilt mogelijk per regio: het is bekend dat sommige gemeenten volwassen-GGZ inkopen in hun wijkteam. Dit is echter ook een beleidskeuze van specifieke gemeenten, en past daarmee in beginsel niet in een verdeelmodel. Ook noemen enkele gemeenten dat de FACT-teams[94] een te hoge caseload hebben. Ook dit kan leiden tot hogere kosten voor de GGZ-problematiek in de Wmo. Een nieuwe FACT-norm is in ontwikkeling, en zou dit door het land heen gelijk moeten trekken.

Als in de Zvw minder taken opgepakt worden, waardoor deze naar gemeenten verschuiven, is dit mogelijk een macrovraagstuk. Dit kan echter in een kwalitatief onderzoek niet onderbouwd worden. Een dergelijk effect kan ook niet opgenomen worden in de verdeling, aangezien het voor een groot deel afhankelijk is van regionale keuzes van zorgaanbieders. Als een staande praktijk ontstaan is, komt een verschuiving die gerelateerd is aan specifieke doelgroepen (en daardoor in de verdeling terug zou kunnen komen) tot uiting in de kostenniveaus van gemeenten, en zou daardoor onderdeel kunnen worden van het verdeelmodel. Er is echter geen aanleiding om deze hypothese op dit moment apart te onderzoeken.

[94] FACT staat voor Flexible Assertive Community Treatment. In FACT-teams werken verschillende hulpverleners samen voor de behandeling en begeleiding van mensen met een ernstige psychiatrische aandoening.

5.7.4 Afbouw bedden bij GGZ-klinieken

Als gevolg van de ingezette beddenreductie bij klinieken komen zwaardere casussen (rechtstreeks van de wachtlijst of nog niet volledig uitbehandeld) sneller bij BW terecht. Dit stelt hogere eisen aan de kosten voor begeleiding en behandeling waarvan slechts een deel via de Zvw wordt gefinancierd. Uit onderzoek van APE[95] blijkt dat de afbouw van bedden bij GGZ-klinieken inderdaad tot een stijging van kosten bij gemeenten leidt.

Hoewel ambulantisering van de GGZ al enige tijd gaande is, zijn er wel regionale verschillen in tempo. In sommige regio's was voorafgaand aan de decentralisatie al veel geambulantiseerd, terwijl dit in andere regio's recenter gebeurt. Aangezien de verdeling beschermd wonen historisch is, en bij Wmo begeleiding op de historische kosten geënt is, is het mogelijk dat de historische scheefheid in de verdeling doorwerkt. Daarnaast hebben gemeenten waar de ambulantisering nu in volle gang is op dit moment een grotere opgave ten opzichte van gemeenten waar dit proces al verder is. Dit is echter een tijdelijk fenomeen.

Een potentieel structureel effect is dat GGZ-klinieken ongelijk verdeeld zijn over het land. Aangezien mensen na langdurige opname relatief vaak gaan wonen in de buurt van de instelling, kan de aanwezigheid van GGZ-instellingen een aanzuigende werking hebben op mensen die veel gebruikmaken van Wmo-hulpverlening. In de ontwikkeling van het Wmo-verdeelmodel is onderzocht of de aanwezigheid van instellingen een verklarende factor was voor de Wmo-kosten. Toen kon echter geen verband gevonden worden.

Daarmee is het effect van de beddenafbouw in de GGZ vooral een potentieel macrovraagstuk, en in mindere mate een verdeelvraagstuk. Het is niet duidelijk of de beddenafbouw van de GGZ inderdaad tot hogere kosten bij gemeenten leidt, en wat de omvang daarvan is. In beginsel zou de verblijfszorg vervangen moeten worden door ambulante zorg binnen de Zvw, maar hier worden knelpunten in waargenomen (zie ook: Ontwikkelingen in de Zvw rond GGZ, pagina 98)

5.7.5 Passend onderwijs

Passend onderwijs is gericht op inclusief onderwijs voor alle kinderen. De onderwijs-zorgbudgetten vanuit het Passend Onderwijs en de budgetten vanuit de Jeugdhulp kunnen een wisselwerking met elkaar hebben, aangezien het over dezelfde kinderen gaat. Op dit moment zijn er regionale verschillen in de manier waarop passend onderwijs ingericht wordt. Dat geldt zowel voor welke kinderen wel of geen plaats krijgen op scholen, als voor de budgetten per kind die vanuit Passend Onderwijssamenwerkingsverbanden beschikbaar gesteld worden.

Gemeenten hebben de mogelijkheid om te sturen op leerplichtontheffingen, en een aantal gemeenten pakt die taak zeer actief op. Leerplichtontheffingen zijn echter niet de enige reden dat kinderen niet naar school gaan. Verschillende regio's geven aan dat het aantal thuiszitters veel groter is dan het aantal leerplichtontheffingen: wel meer dan tien keer zo groot. Deze kinderen maken over het algemeen gebruik van een vorm van daghulp die betaald wordt uit het jeugdhulpbudget.

[95] APE (2017). *Verkenning investeringsopgave 'Beschermd thuis'.*

Voorbeeld: thuiszitters in West-Brabant-West
Jeugdhulpregio West-Brabant-West heeft in kaart gebracht hoeveel kinderen niet naar school gaan terwijl zij geen leerplicht hebben. Zij telden ca 100 kinderen, terwijl het aantal leerplichtontheffingen veel lager ligt. De regio heeft vervolgens gekeken naar de jeugdhulpkosten die voor deze leerlingen gemaakt worden en kwam uit op een totaal bedrag van jaarlijks ca € 3,5 mln. Als de behandeling van deze kinderen uit het jeugdhulpbudget betaald zou worden, maar de dagbestedingscomponent niet, zouden de kosten ongeveer de helft bedragen. De regio is hier nu over in gesprek met het Passend Onderwijs samenwerkingsverband, leerplicht en zorgaanbieders.

De manier waarop scholen en samenwerkingsverbanden omgaan met Passend Onderwijs verschilt sterk per regio. Dit is echter geen verdeelvraagstuk binnen het sociale domein, maar een sturings- en samenwerkingsvraagstuk dat de jeugdhulp overstijgt. Hoewel gemeenten enige invloed kunnen uitoefenen op de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs, zijn de mogelijkheden hiervoor wel beperkt. Dit is dus vooral een aandachtspunt voor de sturing vanuit het rijk.

5.7.6 SW-bedrijven komen niet in aanmerking voor laag inkomens voordeel

Voor werkgevers is het mogelijk een bijdrage te ontvangen voor medewerkers met een laag loon (het lage inkomensvoordeel). Dit voordeel kan aangevraagd worden indien de medewerker ouders is dan 22 jaar, tussen 100% en 125% van het minimumloon ontvangt en tenminste 1.248 verloonde[96] uren heeft per jaar. Medewerkers van SW-bedrijven komen in wisselende mate in aanmerking voor dit voordeel, en hier wordt geen rekening mee gehouden in de verdeling.

Gemeenten geven aan dat ze, als gevolg van hoge salarissen en vaak beperkte uren van medewerkers bij SW-bedrijven, slechts voor een deel van de medewerkers in aanmerking komen voor dit voordeel. Door de verschillen in loonkosten bij SW-bedrijven, is het percentage medewerkers waarvoor het laag inkomensvoordeel ontvangen kan worden, verschillend.

Deze discrepantie is sterk gerelateerd aan de verschillen in loonkosten tussen SW-bedrijven (zie de discrepantie *Verdeling Wsw op basis van aantallen*, pagina 65). Het laag inkomensvoordeel is echter niet primair bedoeld voor SW-bedrijven. Er is dus geen aanleiding om de financiële effecten van de wet die het laag inkomensvoordeel regelt ongedaan te maken te maken via het gemeentefonds.

5.8 Autonome ontwikkelingen

Gemeenten geven aan dat er ook autonome ontwikkelingen spelen die de kosten in het sociaal domein beïnvloeden.

5.8.1 Autonome groei aantal cliënten

Verschillende gemeenten geven aan dat er een groei is in het aantal cliënten, en dat deze groei autonoom is.

[96] Uren waarover loon wordt betaald

Zonder uitgebreid onderzoek is het niet mogelijk om vast te stellen of een autonome groei optreedt. Groei kan ook samenhangen met beleidskeuzes van gemeenten. Ook is niet duidelijk in hoeverre een autonome groei nog een onderliggende oorzaak heeft, zoals een groei bij specifieke cliëntgroepen (zie ook: Bereik nieuwe groepen, 55). Bij een autonome groei zonder onderliggende oorzaak (die een ongelijke verdeling over gemeenten tot gevolg kan hebben), zou het echter een macrovraagstuk moeten betreffen, en geen verdeelvraagstuk. Op basis van een kwalitatief onderzoek kunnen hier geen kwantitatieve conclusies over getrokken worden.

5.8.2 Complexere zorgvragen

Er zijn ook gemeenten waar de aantallen niet zozeer toenemen, maar de kosten per cliënt wel. Deze complexere zorg is niet verwerkt in de verdeelmodellen.

Gemeenten geven aan dat een toename van vechtscheidingsproblematiek een belangrijke oorzaak is voor de toename van complexe zorgvragen. Hoewel gemeenten tot op zekere hoogte kunnen sturen op het voorkomen van vechtscheidingen, is de invloed van gemeenten op het aantal echtscheidingen beperkt, en vergt dit een financiële investering. Uit onderzoek blijkt bovendien dat het percentage vechtscheidingen is toegenomen met de introductie van het verplichte ouderschapsplan.[97] De invloed van gemeenten is dus klein ten opzichte van autonome ontwikkelingen en landelijke regelgeving. Het is mogelijk dat deze problematiek ongelijk verdeeld is, waardoor ook een verdeelvraagstuk optreedt.

Criteria:	Beoordeling:
Kostenoriëntatie	Het is mogelijk dat het kostenniveau van specifieke gemeenten harder stijgt door vechtscheidingen.
Globaliteit	Het aantal vechtscheidingen is een te specifieke maatstaf, en wordt bovendien niet zo geregistreerd. Het is niet duidelijk in hoeverre het aantal echtscheidingen een goede verklarende factor is, en ook dit is een erg specifieke maatstaf.
Prikkelwerking	Gemeenten kunnen inzetten op preventie bij vechtscheidingen. Bij echtscheidingen is dit minder het geval.
Dynamisch	Het is niet duidelijk in hoeverre het aantal echtscheidingen in een gemeenten de dynamiek van de jeugdhulpkosten beschrijft. Voor specifieke gemeenten, bijvoorbeeld in de bible belt, maar ook in gemeenten waar relatief veel ouders niet gehuwd zijn, kan een verdeelstoornis optreden door deze maatstaf.
Stabiliteit	Het aantal vechtscheidingen (en mogelijk ook echtscheidingen) heeft het risico op sterke fluctuaties in kleinere gemeenten.

Een toename complexere problematiek, waarbij vooral vechtscheidingen genoemd worden, lijkt vooral een macrovraagstuk, aangezien de toename van het aantal vechtscheidingen een landelijke ontwikkeling is. Op basis van een kwalitatief onderzoek kan niet geconcludeerd worden in hoeverre dit daadwerkelijk tot een kostenverhoging leidt. Voor zover het een verdeelvraagstuk betreft, kan eventueel gekeken worden naar het opnemen van het aantal echtscheidingen in de verdeling. Deze maatstaf zou meegenomen kunnen worden in een

[97] Het ouderschapsplan en de effecten voor de kinderen, Universiteit Utrecht, 2013.

samenhangend verdeelonderzoek, maar heeft verschillende nadelen, en het is niet duidelijk in hoeverre dit de kosten verklaart. Het aantal vechtscheidingen wordt niet geregistreerd.

5.9 Financieel-technische discrepanties

Er zijn ook enkele aandachtspunten bij discrepanties die genoemd worden die vooral van technische aard zijn. Deze vatten we samen in deze paragraaf.

5.9.1 Opgetelde werking van de maatstaf bijstandsontvangers

Het totale gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers over de verdeelmodellen heen is groot, waardoor een negatieve prikkel kan ontstaan voor gemeenten om mensen uit de bijstand te helpen.

Binnen de IU SD bevatten de verdeelmodellen participatie en jeugd maatstaven die gerelateerd zijn aan het aantal bijstandsontvangers. De kosten voor re-integratie zijn echter ook grotendeels gerelateerd aan het aantal bijstandsontvangers, dus deze kosten zouden direct moeten verminderen. Het verdeelmodel is gebaseerd op het aantal bijstandsontvangers van twee jaar eerder, dus de inkomsten nemen pas twee jaar later af.

Criteria:	Beoordeling:
Kostenoriëntatie	De maatstaf bijstandsontvangers of afgeleiden daarvan is opgenomen uit het oogpunt van kostenoriëntatie.
Globaliteit	Het is een globale maatstaf.
Prikkelwerking	Aangezien het aan het werk helpen van bijstandsontvangers een gemeentelijke taak is, heeft de maatstaf potentieel een negatieve prikkelwerking. Daar staat tegenover gesteld dat bijstandsontvangers op veel terreinen gemiddeld hogere kosten met zich meebrengen, dus dat het beperken van het gewicht kostenoriëntatie tenietdoet. Bij re-integratie is dat verband het meest direct.
Dynamisch	Zeker bij participatie beschrijft de dynamiek van het aantal bijstandsontvangers de dynamiek van de kosten goed.
Stabiliteit	De maatstaf kent wel grote fluctuaties.

Over de maatstaf bijstandsontvangers is al jaren discussie. Op grond van de eisen van de Fvw zal per geval bepaald moeten worden of de betere kostenoriëntatie opweegt tegen de negatieve prikkel (zie ook: Cluster Inkomen en participatie, pagina 23).

5.9.2 Fluctuaties in budgetten en niet stabiele maatstaven

Gemeenten lopen er bij het opstellen van hun begroting tegenaan dat budgetten tussen verschillende circulaires sterk kunnen wisselen. Zij hebben niet altijd inzicht in hoe dit komt. Vermoedelijk wordt dit deels veroorzaakt door niet-stabiele maatstaven en deels door mutaties op de macrobudgetten.

De belangrijkste maatstaven die fluctuaties vertonen, zijn:
- de maatstaven rond achterstandsleerlingen
- de maatstaf over armoederisico
- maatstaven die te maken hebben met bijstandsontvangers.

Deze fluctuaties zijn deels al opgelost door met driejarige gemiddelden te werken. Ook de maatstaf medicijngebruik is in dit kader een aandachtspunt (zie ook: Definitie van de maatstaf medicijngebruik, pagina 71).

Criteria:	Beoordeling:
Kostenoriëntatie	De genoemde maatstaven zijn opgenomen in verband met kostenoriëntatie.
Globaliteit	Aangezien enkele maatstaven de waarde 0 hebben voor sommige gemeenten, zijn ze betrekkelijk specifiek.
Prikkelwerking	Nvt
Dynamisch	Afgezien van de maatstaf bijstandsontvangers, die direct kosten met zich meebrengen voor participatie, is niet duidelijk hoe de grote fluctuaties in deze maatstaven samenhangen met de dynamiek van de kosten.
Stabiliteit	De stabiliteit van deze maatstaven is mogelijk een probleem, vooral als het gewicht van de betreffende maatstaf hoog is.

Bij fluctuerende maatstaven is het van belang om steeds scherp de afweging te maken tussen stabiliteit en kostenoriëntatie.

5.10 Discrepanties die sowieso onderzocht (gaan) worden

Een aantal van de genoemde discrepanties betreffen maatregelen die aangekondigd zijn in het regeerakkoord of waar sowieso onderzoeken op lopen. Voor de volledigheid beschrijven wij deze hier kort, maar de onderbouwing laten wij aan de betreffende onderzoeken.

5.10.1 Historische verdeling Beschermd Wonen en begeleiding in MO en VO

Het budget voor Beschermd Wonen wordt verdeeld over de centrumgemeenten op basis van een historische verdeling. Regio's die in het verleden veel voorzieningen hadden (en daardoor meer cliënten), kregen veel geld en vice versa. Nu regio's echter worden geacht om in de eigen regio Beschermd Wonen aan te bieden, kunnen gemeenten die eerder weinig voorzieningen hadden in de knel komen. Omgekeerd kan een te snelle afbouw van beschermd wonen in regio's met veel voorzieningen een te grote opgave zijn voor de desbetreffende gemeenten. Een soortgelijke discrepantie geldt voor de begeleidingsmiddelen binnen maatschappelijke opvang. Deze zijn 50% historisch verdeeld en 50% objectief. Zowel in gemeenten die op grond van de historische verdeling minder middelen krijgen dan op grond van de objectieve verdeling, als gemeenten waarvoor het andersom is, kan dit een discrepantie zijn. Deze discrepantie is in beeld en valt binnen het traject rond de nieuwe verdeling beschermd wonen, MO en begeleiding[98].

[98] De Vrouwenopvang is in dit kader een aandachtspunt, aangezien dit geen onderdeel van het genoemde traject is.

5.10.2 Onzekerheden in het woonplaatsbeginsel

Vanaf 2019 geldt een nieuw woonplaatsbeginsel. In het nieuwe woonplaatsbeginsel wordt onderscheid gemaakt tussen jeugdigen zonder verblijf en jeugdigen met verblijf:

- Voor jeugdigen zonder verblijf zal niet de woonplaats van de gezagsdrager bepalend zijn, maar het adres van de jeugdige.
- Voor jeugdigen met verblijf is de gemeente verantwoordelijk waar de jeugdige voorafgaand aan de laatste verhuizing in verband met verblijf ingezetene was.

Daarmee verdwijnt de bijzondere positie van kinderen met voogdij en 18 plussers. De verwachting is dat gemeenten waar instellingen met kinderen met voogdij of jeugdigen die ouder zijn dan 18 en nog jeugdhulp ontvangen, gevestigd zijn, onder het nieuwe woonplaatsbeginsel voor minder kinderen verantwoordelijk zijn, en dat de middelen objectief verdeeld kunnen worden.

Het nieuwe woonplaatsbeginsel gaat gepaard met een aantal onzekerheden en uitdagingen. Zo is het nog onzeker wat de financiële gevolgen zullen zijn van het wetsvoorstel. De uiteindelijke definitie van het nieuwe woonplaatsbeginsel is nog niet definitief en er zijn niet voor alle jeugdigen gegevens beschikbaar. Daarnaast zal de overgang van het nieuwe woonplaatsbeginsel een grote inspanning zijn voor gemeenten. Voor alle jeugdigen met jeugdhulp zullen gemeenten de verantwoordelijke gemeente moeten bepalen en vervolgens de relevante gegevens overdragen. Dit vraagt om afspraken rond de privacy van gegevens. Daarnaast zal bij het bepalen van de verantwoordelijke gemeente ook de hulp nodig zijn van aanbieders. Daarom geven veel gemeenten aan dat dit een grote onzekere factor is.

5.10.3 Minister wil kind langer in pleeggezin

De huidige minister van VWS heeft in januari 2018 de wens uitgesproken dat pleegkinderen tot hun 21ste in een pleeggezin kunnen blijven wonen[99]. Op dit moment ondersteunen gemeenten het verblijf in een pleeggezin standaard tot het 18e levensjaar. Indien hier een expliciete aanleiding voor is, kan dit in sommige gevallen tot het 21e levensjaar zijn. Met het huidige voornemen zal de standaard leeftijd 21 jaar worden en kan bij positieve omstandigheden ode pleeg-relatie na het bereiken van het 18e levensjaar worden beëindigd.

Indien dit voornemen werkelijkheid wordt, zullen de kosten die gemeenten maken voor de ondersteuning van pleegkinderen/pleeggezinnen omhoog gaan. Dit is allereerst een macrovraagstuk. Daarnaast kan er een verdeelvraagstuk ontstaan indien de percentages ‘uitstromers’ op het 18e levensjaar ongelijk verdeeld zijn over het land. Dit is echter op dit moment onduidelijk en vraagt om nader onderzoek. Het verdeelvraagstuk is ook gerelateerd aan de nieuwe definitie van het woonplaatsbeginsel (zie boven).

5.10.4 Advies RSJ: verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft eind 2017 een advies100 uitgebracht waarin de verhoging van de minimum leeftijd voor het strafrecht wordt bepleit naar minimaal 14 en maximaal 16 jaar. In het (jeugd)strafrecht ligt de nadruk veelal op de functies: vergelding, genoegdoening, afschrikking, herstel en bescherming (van de samenleving). De RSJ betoogt dat in deze leeftijdscategorie een aanpak die meer gericht is op

[99] Commissiebrief inzake reactie op artikel RTL Nieuws d.d. 21 januari 2018 Pleegzorg naar 21 jaar.

[100] Verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd in context (2017) RJS.

het systeem rondom een dader effectiever is dan op de dader als individu, een beter resultaat geeft.

In de praktijk betekent dit dat er in dergelijke situaties extra aandacht vanuit de jeugdhulp gegeven moet worden aan deze jeugdigen en haar/zijn omgeving. Daarom pleit de RSJ ervoor om te investeren in de (door) ontwikkeling van een effectiever jeugdketen. Tegelijkertijd kan de opvolging van dit advies tot gevolg hebben dat de inzet van de jeugdhulp (en dan met name gespecialiseerde jeugdhulp) zal toenemen waardoor ook de kosten voor gemeenten zullen toenemen. De verdeling van deze doelgroep over de gemeenten zal niet gelijk zijn waardoor er naast een mogelijk macrovraagstuk ook een verdeelvraagstuk kan optreden. De omvang hiervan is op dit moment onduidelijk en vraagt nader onderzoek.

5.10.5 Onzekerheid over GGZ in de Wlz

Er is al enige tijd discussie over of de Wlz niet opengesteld zou moeten worden voor GGZ-problematiek. De staatssecretaris heeft recent aan de Tweede Kamer laten weten dat hij onderzoek zal doen naar deze mogelijkheid. Het is niet duidelijk hoe dit de taakuitvoering van gemeenten zal beïnvloeden, en wat dit betekent voor de verdeling van het budget.

5.10.6 Invoering abonnementstarief Wmo

In het nieuwe regeerakkoord is voorzien in de invoering van een Wmo abonnementstarief per 1 januari 2019. Dit abonnementstarief komt in de plaats van het bestaande principe: ‘bijdrage naar draagkracht’. Als gevolg hiervan zal een deel van de inkomsten van gemeenten verdwijnen terwijl het voor een deel van de mensen goedkoper wordt om meer Wmo-voorzieningen aan te vragen en daardoor de kosten voor gemeenten kunnen gaan oplopen.

Wat het exacte effect zal zijn en hoe dit voor verschillende gemeenten zal gaan uitpakken is vooralsnog niet bekend. Aangezien er nog geen ervaring is opgedaan met dit nieuwe systeem is op voorhand niet te zeggen tot welke effecten die uiteindelijk zal leiden. Inmiddels zijn hierover afspraken gemaakt in het Interbestuurlijk Programma.

5.10.7 Bepaling blijfkans in de Wsw

De Wsw-gelden zijn onderdeel van het Participatiebudget in de IU SD en worden bepaald op basis van de huidige populatie en een berekende blijfkans. Enkele gemeenten geven aan dat de blijfkans voor hun verkeerd is ingeschat. Daarnaast wordt voor gemeenten met een kleine populatie Sw-ers (< 100 SE) het Wsw-budget niet bepaald aan de hand van de blijfkans maar op basis van de realisatie van het jaar T-1. Dit betekent dat het budget van die gemeenten in een gegeven jaar gelijk is aan het aantal Sw-ers van het jaar daarvoor. Als gevolg hiervan krijgen deze gemeenten relatief meer budget dan gemeenten met een grote populatie.

Over de berekening van de blijfkans is recent een notitie verschenen van de ambtelijke werkgroep ‘Sw-budget binnen de Participatiewet’. Hierin worden de effecten van de huidige berekening geanalyseerd en voorstellen gedaan voor aanpassingen aan de huidige systematiek waarmee beter aangesloten kan worden op de kostenniveaus van gemeenten. De laatste stand van zaken is dat de uitzondering voor gemeenten met minder dan 100 SE wordt afgeschaft.

5.10.8 Oplossingen zorgval overgang Wmo/Zvw naar Wlz

Cliënten die een Wlz-indicatie hebben aangevraagd, komen op de wachtlijst voor plaatsing in een Wlz-instelling. Op dat moment wordt hun zorg uit de Wlz betaald. Doordat voor het Wlz-regime een doelmatigheidsplafond en een maximaal budget kent voor de zorg die thuis wordt geleverd, kan dat een teruggang in uren betekenen. Deze teruggang kan voor specifieke cliënten te groot zijn waardoor zij geen Wlz-indicatie aanvragen en in de Wmo blijven.

Mogelijke oplossingen raken aan het beroep dat gedaan zal worden op de Wmo en kunnen leiden tot een stijging van het zorggebruik en de kosten. Het is op dit moment niet duidelijk in welke mate deze problematiek voorkomt en op welke manier deze verdeeld is over de gemeenten. De verwachting is dat dit niet evenredig zal uitpakken en dat gemeenten die bijvoorbeeld vergrijsd zijn hierdoor meer kosten zullen maken dan andere gemeenten. In samenspraak tussen de VNG en het ministerie van VWS is besloten om een verkenning uit te laten voeren naar de omvang van het probleem en mogelijke oplossingen.

5.11 Samenvatting

Een overzicht van de discrepanties is opgenomen in bijlagen II en III. Voor de meeste potentiële discrepanties geldt dat in een kwalitatief onderzoek beperkte onderbouwing mogelijk is, dus dat zij op grond van dit onderzoek slechts hypotheses zijn. In een kwantitatief onderzoek kunnen deze hypotheses wel onderzocht worden. Ook over de omvang van de discrepanties kan op grond van een kwalitatief onderzoek geen uitspraak gedaan worden. Wel kan als vuistregel gehanteerd worden dat aanpassingen in maatstaven met een groter gewicht over het algemeen grotere effecten zullen sorteren.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De afgelopen jaren zijn er veel vragen gesteld over de verdeelmodellen in het sociaal domein. Hoewel een kwalitatief onderzoek niet al deze vragen volledig kan beantwoorden, bevat deze rapportage wel een overzicht van de vragen en opmerkingen en gaat het in op de onderbouwingen die op dit moment wel beschikbaar zijn. In de rapportage worden daarnaast de verdeelmodellen, systematiek en verschillende keuzes in het sociale domein beschreven. De rapportage kan dan ook gezien worden als naslagwerk voor de actuele stand van verdeelmodellen in het sociale domein en als een mogelijke agenda voor monitoring, onderhoud en vervolgonderzoek.

De verdeelmodellen bevatten geen expliciete beleidsmatige veronderstellingen
In deze rapportage zijn de verschillende verdeelmodellen beschreven die relevant zijn voor het sociale domein. De bijbehorende taken verschillen in mate van beleidsvrijheid, en ontwikkelen zich nog volop. Daarnaast zijn er kleinere technische verschillen in de manier en het tijdpad waarop de modellen bepaald worden.

De huidige verdeelmodellen van de IU SD zijn met zorg gemaakt, maar dateren van voor de decentralisaties. Dat betekent dat de verdeelmodellen gebaseerd zijn op de historie: het was immers nog niet duidelijk hoe de uitvoering van gemeenten vorm zou krijgen. De huidige objectieve verdeelmodellen zijn optimaal passend gemaakt op de historische verdeling zoals die destijds bekend was. Er zijn geen maatstaven of gewichten aangepast om de verdeelmodellen meer in overeenstemming te laten komen met de beleidstheorie van de betreffende wetten. In overeenstemming met de Fvw – die voorschrijft dat verdeelmodellen kostengeoriënteerd moeten zijn, bevatten de modellen dus geen expliciete beleidsmatige veronderstellingen. Wel zijn uiteraard de uitgangspunten van de Fvw gevolgd.

De huidige verdeelmodellen bevatten discrepanties
Met de kennis van nu is het uiteraard mogelijk om betere modellen te maken dan in 2013 en 2014 mogelijk was. In het onderzoek is een groot aantal potentiële discrepanties beschouwd. Daarvan blijkt een deel onderbouwd, een deel nog onduidelijk, en een deel blijkt niet te kloppen. Er zijn ook potentiële discrepanties benoemd die geen invloed hebben op de verdeling, maar samenhangen met beleidskeuzes van gemeenten (en dus niet relevant zijn voor de verdeling), dan wel raken aan vragen over het macrobudget (waarover op grond van een kwalitatief onderzoek geen conclusies kunnen worden getrokken). De discrepanties zijn met deze ordening samengevat in bijlage II.

Voor veruit de meeste discrepanties geldt dat een nadere onderbouwing alleen mogelijk is op basis van kwantitatief vervolgonderzoek. Gezien de samenhang tussen verschillende maatstaven is het daarnaast nu niet mogelijk om de omvang van een discrepantie in te

schatten: zelfs een aanpassing van een enkele maatstaf moet immers altijd in samenhang gebeuren met de andere maatstaven. Wel kan als vuistregel gehanteerd worden dat aanpassingen in maatstaven met een groter gewicht over het algemeen grotere effecten zullen sorteren.

Hoewel er op dit moment nog geen uitgekristalliseerde praktijk bij gemeenten is, geeft het totaal van de aangetroffen discrepanties tussen de verdeelmodellen en de werkelijke uitvoering voldoende aanleiding voor het herzien van de verdeelmodellen.

Op dit moment voldoet de huidige clusterindeling grotendeels
Om een goede verdeling te kunnen bepalen, dient de clusterindeling zo min mogelijk 'communicerende vaten' te bevatten. Hoewel er een wisselwerking is tussen de verschillende budgetten, zijn de stappen die gemeenten zetten in integraal werken vooralsnog vooral inhoudelijk van aard. Gemeenten streven ernaar domeinoverstijgend te werken, maar in de praktijk wordt nog veel per domein georganiseerd. Er zijn dan ook nog geen grote financiële verschuivingen tussen verschillende beleidsterreinen zichtbaar bij gemeenten. Dat betekent dat de huidige clusterindeling (die recent is aangepast om de gedecentraliseerde taken een plaats te geven in de clusters) grotendeels voldoet. Wel is het van belang om de sociale clusters in de Algemene Uitkering opnieuw te ijken, aangezien zij op dit moment gebaseerd zijn op een theoretische toerekening op basis van Iv3-gegevens.

Verdeelmodellen zijn niet toegerust voor aanstaande beleidswijzigingen
Een aantal van de genoemde discrepanties betreft wijzigingen in wet- en regelgeving, zowel binnen het sociale domein als in andere domeinen. Voor alle verdeelmodellen die op grond van de Fvw gemaakt zijn, geldt dat zij niet toegerust zijn om grote beleidswijzigingen op te vangen. Zij zijn immers kostengeoriënteerd, en beleidswijzigingen kunnen de kostenstructuur fundamenteel veranderen. Ook autonome ontwikkelingen die zorgen dat de kostenniveaus anders veranderen dan de maatstaven kunnen beperkt geaccommodeerd worden. Om die reden is periodieke monitoring en onderhoud van groot belang.

Middelen uit het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar; maar voor nieuwe taken worden de middelen vanuit het Rijk als richtinggevend ervaren
Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de besteding van middelen in het gemeentefonds. Middelen zijn niet geoormerkt, en de clusterindeling is enkel bedoeld als hulpmiddel voor monitoring en onderhoud op macroniveau. Voor middelen die onderdeel zijn van de Algemene Uitkering maken gemeenten inderdaad eigenstandige keuzes en wordt meestal niet gezocht naar aansluiting bij de verdeelmodellen. Voor deze taken vullen gemeenten hun beleidsvrijheid dus in zoals bedoeld.

Voor de middelen uit de IU SD worden de verdeelmodellen vaker als richtinggevend gezien: in veel gemeenten hebben gemeenteraden als uitgangspunt geformuleerd dat de taken uitgevoerd moeten worden binnen het budget dat door het Rijk ter beschikking gesteld wordt. Dit is een logisch gevolg van de onzekerheden rond de decentralisaties: gemeenten hadden in 2014 weinig zicht op de omvang van hun opgave. De budgetten vanuit het Rijk waren daarmee het belangrijkste richtpunt voor gemeenten. Bovendien betekenen hogere uitgaven voor het sociaal domein dat op andere gebieden bezuinigd moet worden.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat het verdeelmodel een eigen werkelijkheid creëert: gemeenten passen hun beleid aan op het budget. Daarmee wordt voorbijgegaan aan de bedoeling van het gemeentefonds als een vrij besteedbaar budget, waarmee gemeenten eigen beleidskeuzes kunnen maken.

De kennis over de inhoud van de verdeelmodellen is beperkt
In gemeenten leven diverse opvattingen over verdeelmodellen. Zeker bij 'tekortgemeenten' zijn die beelden vaak niet positief. Hoewel diverse respondenten zich grondig verdiept hebben in de materie en met constructieve bijdragen komen, valt op (zowel in dit onderzoek als in het algemeen) dat in veel gemeenten de feitelijke kennis over de inhoud van de betreffende verdeelmodellen ontbreekt. Regelmatig is gewezen op mogelijke onvolkomenheden in verdeelmodellen met redenen die aantoonbaar onjuist zijn. De constatering van een gesignaleerd tekort was nogal eens aanleiding voor kritiek op het verdeelmodel, zonder het tekort te duiden of een relatie te leggen met de inhoud van het verdeelmodel en/of de bredere context van de verdeelsystematiek. Ook het verschil tussen mogelijke effecten van het macrobudget en effecten vanuit de verdeling bleek niet altijd helder te zijn.

Kennistekort vermindert het zicht op de bedoeling van zuivere financiële verhoudingen
Belangrijker dan de feitelijke misvattingen over specifieke verdelingen is het draagvlak voor de achterliggende systematiek van financiële verhoudingen. De *bedoeling* daarvan is – in de kortst mogelijke formulering – een rechtvaardige verdeling van middelen, die aansluit bij de praktijk van gemeenten en lokale beleidsvrijheid toestaat.

Die bedoeling wordt nagestreefd door op een zo zuiver mogelijke manier (dat wil zeggen op basis van statistische analyses) verdeelmodellen te maken die gemeenten met dezelfde objectieve kenmerken eenzelfde *startpositie* te geven om hun taken uit te voeren.

Dat de manier waarop verdeelmodellen worden opgesteld als technisch ervaren wordt, is daarmee ook te beschouwen als onderdeel van de bedoeling: het is een uiting van een van de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, namelijk dat het Rijk de gemeenten vrijheid laat om zelf te bepalen hoe taken het beste kunnen worden uitgevoerd. Dit perspectief lijkt op teveel plaatsen in het openbaar bestuur uit het blikveld verdwenen te zijn.

Het risico is dat er onhaalbare eisen worden gesteld aan verdeelmodellen: ze worden bijvoorbeeld geacht eenvoudig te zijn, maar ook minder tekortgemeenten[101] op te leveren dan nu het geval is. Dat klinkt uiteraard aantrekkelijk, maar gaat voorbij aan de spanning die tussen deze eisen bestaat[102].

De resultaten van het onderzoek laten zien dat het onderwerp blijvende aandacht vraagt. Mogelijk levert dit rapport een positieve bijdrage aan begrip voor en *vertrouwen* in (de context van) de verdeelmodellen in het sociaal domein.

6.2 Aanbevelingen

Er zijn verschillende mogelijkheden om op te gaan met de gesignaleerde vraagstukken. Enerzijds is het van belang om ambtelijk en bestuurlijk het gesprek te voeren over de verwachtingen van de verdeelmodellen, aangezien die op dit moment uiteenlopen.

[101] En gemeenten met overschotten als andere kant van de medaille.

[102] Concreet: een forse reductie van het aantal verdeelmaatstaven leidt automatisch tot een slechtere aansluiting op de werkelijke kosten, en dus tot meer en/of grotere tekorten. In de praktijk is er dan ook een dynamiek waarin iedereen het over het principe eens is dat het aantal maatstaven omlaag moet, maar tegelijkertijd opties voor nieuwe maatstaven aan blijft dragen om de eigen tekorten op te lossen. Door deze dynamiek komen er uiteindelijk toch meer maatstaven in het gemeentefonds.

Tegelijkertijd lopen verschillende gemeenten aan tegen urgente knelpunten in budgetten en is er weinig draagvlak om de huidige verdeelmodellen nog veel langer te handhaven.

We schetsen hieronder een *zorgvuldige, pragmatische en haalbare route* door een prioritering aan te brengen in de problemen die opgelost moeten worden. Uitgangspunt van die route is dat bijstellingen in elk geval nodig zijn, ook op de korte termijn (wat in deze context neerkomt op de meicirculaire 2019 als richtpunt). Als besloten wordt dat aanpassing van de verdeelmodellen niet nodig is tot 2021 (publicatie in meicirculaire 2020), is het eventueel ook mogelijk om de eerste stappen (op korte termijn herijken van de verdeelmodellen) uit te stellen tot na een gesprek over de verwachtingen rondom verdeelmodellen. Gezien de doorlooptijd van dit traject en de samenhang met de herziening financiële verhoudingen, bestaat dan echter het risico dat bijstelling pas mogelijk is in 2022.

Zowel het gemeentefonds als het sociaal domein zijn nog in beweging, maar dat is geen reden om de verdeling onveranderd te laten

In het sociale domein verandert nog veel. Gemeenten zijn nog volop bezig om grip te krijgen, om uit te vinden wat werkt en wat niet en zoeken naar mogelijkheden om integraler te werken. Ook verhoudingen binnen en tussen regio's zijn nog aan veranderingen onderhevig. Ondertussen wordt ook gesproken over een herziening van de financiële verhoudingen, die ook een herziening van het gemeentefonds zou inhouden. Zowel in de wereld van het sociaal domein als in de wereld van verdeelmodellen zal er de komende jaren dus nog veel veranderen. Dat is echter geen reden om de verdeelmodellen nu onveranderd te laten. Daarvoor zijn er teveel reële discrepanties te zien die effect hebben op gemeenten. De belangrijkste discrepanties die aanleiding geven tot vervolgonderzoek zijn onvolkomenheden in historische gegevens en het gebruik van de maatstaven medicijngebruik en Wajong in de verdeelmodellen jeugd en Wmo. Daarnaast is er een groot aantal potentiële discrepanties die op basis van een kwalitatief onderzoek weliswaar niet onderbouwd kunnen worden, maar waarvan het wel aannemelijk is dat zij een rol spelen en opgelost kunnen worden in een nieuw verdeelmodel. Dit onderzoek geeft dan ook aanleiding om ook nu al aan de slag te gaan met de verdeelmodellen.

De eerste stap bestaat uit een samenhangend verdeelonderzoek om discrepanties te verminderen

Veel van de genoemde discrepanties kunnen worden opgelost worden in een *samenhangend verdeelmodelonderzoek* voor ieder van de verdeelmodellen afzonderlijk. Gezien het samenspel tussen verschillende maatstaven, is een onderzoek waarin het totaal aan maatstaven wordt bezien de beste manier om een discrepantie te toetsen. Bij een los onderzoek naar een enkele potentiële discrepantie is immers niet duidelijk in hoeverre een effect al gecompenseerd wordt door andere maatstaven.

Een dergelijk onderzoek kan veel van de genoemde discrepanties oplossen. Dit geldt niet alleen voor volledig onderbouwde discrepanties, maar ook voor discrepanties waarvan op basis van dit kwalitatieve onderzoek niet geconcludeerd kan worden of ze kloppen of niet. De discrepanties waarvoor dit geldt, zijn opgenomen in bijlage III. Daarin is onderscheid gemaakt tussen discrepanties die 'leiden tot onderzoek', dan wel daarin kunnen worden meegenomen.

Om de meicirculaire 2019 te halen, moet de gebruikelijke werkwijze voor verdeelmodelonderzoek gehanteerd worden

Een onderzoek zoals hier bedoeld zou zo snel mogelijk moeten worden opgestart, zodat de resultaten (waaronder een voorstel voor het bijstellen van de verdeling) na bestuurlijke bespreking meegenomen kunnen worden in de meicirculaire 2019. Dit houdt in dat het niet mogelijk is om voor dit onderzoek de uitgangspunten van de verdeelmodellen en de

onderzoeken fundamenteel aan te passen en dat dus de gebruikelijke werkwijze voor een dergelijk onderzoek gehanteerd wordt. Dit houdt concreet in dat de verdeelmodellen gebaseerd worden op gemeentelijke cijfers, waarbij de realisatie van 2017 het meest betrouwbare uitgangspunt is, en dat hier op basis van de eisen van de financiële verhoudingswet het meest passende verdeelmodel bij geconstrueerd wordt.

Voor specifieke discrepanties is aanvullend onderzoek nodig
Voor een aantal van de genoemde discrepanties is alleen een verdeelmodelonderzoek niet toereikend. Deze zouden als specifiek aandachtspunt in een dergelijk onderzoek opgenomen kunnen worden, of als apart onderzoek uitgevoerd kunnen worden. Ook deze discrepanties zijn opgenomen in bijlage III.

In een samenhangend onderzoek kan uitgegaan worden van de huidige clusterindeling
Inhoudelijk zijn er veranderingen in het sociale domein zichtbaar die op zich aanleiding kunnen zijn om te onderzoeken in hoeverre de huidige clusterindeling nog voldoet. In financieel opzicht lijken vooralsnog echter geen grote verschuivingen op te treden. Daarom, en omdat op dit moment nog niet te zeggen is wat de ideale clusterindeling dan wel zou moeten zijn, adviseren wij om de huidige clusterindeling in beginsel ongewijzigd te laten.

Er is aanleiding om naast de IU SD ook de sociale clusters van de Algemene Uitkering te herijken. Daarbij kan overwogen worden om de verdeelmodellen binnen een cluster als één geheel te beschouwen. Als de IU SD toegevoegd wordt aan de Algemene Uitkering, betekent dat bijvoorbeeld dat de huidige clusters jeugd en maatschappelijke ondersteuning in de Algemene Uitkering samengenomen kunnen worden met de onderdelen Jeugd en Wmo in de IU SD, en ook met de huishoudelijke hulp, en zo integraal verdeeld kunnen worden. Uit onderzoek moet blijken of dit meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige verdeling. Ook de clusters Volksgezondheid en Samenkracht en burgerparticipatie kunnen bij deze afweging betrokken worden, zeker omdat de omvang van deze clusters in vergelijking met de andere clusters op dit moment klein is.

Over een aantal jaren zal het nodig zijn de verdeelmodellen te herijken
Gezien de transformatie in het sociale domein en het feit dat er nu nog geen uitgekristalliseerde praktijk in gemeenten is, is het goed mogelijk dat de uitgaven van gemeenten over een aantal jaren een andere structuur hebben dan nu. Op dat moment zal ook opnieuw gekeken moeten worden naar de verdeling, ook als deze op korte termijn herijkt wordt.

Parallel daaraan is het van belang het gesprek te voeren over de verwachtingen rondom verdeelmodellen
Gezien de uiteenlopende verwachtingen van verdeelmodellen en de dynamiek die daaruit voortkomt, adviseren we op verschillende niveaus gesprekken te voeren die verder gaan dan de uitkomst van specifieke verdelingen. Met het traject rondom de Herziening Financiële Verhoudingen is hier een aanzet toe gegeven. Het kan behulpzaam zijn om keuzes concreet te maken, bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken wat een vermindering van het aantal maatstaven zou betekenen in termen van herverdeeleffecten. Ook een vorm van *serious gaming*, waarbij gemeenten en Rijk andere opties definiëren en doordenken, zou in onze ogen kunnen helpen om voor- en nadelen op een goede manier tegen elkaar af te wegen.

Versterken van de informatievoorziening kan een bijdrage leveren
Op dit moment worden gemeenten geïnformeerd over het gemeentefonds, die uitgebreid zijn en een hoge mate van detail bevatten. Ook wordt van de gemeentefondsuitkeringen geen integraal overzicht geleverd: verschillende verdeelmodellen zijn opgenomen in afzonderlijke

Excelbestanden, die ieder een andere opbouw hebben. Daarnaast bevatten de circulaires slechts een deel van de geldstromen van Rijk naar gemeenten, aangezien specifieke uitkeringen niet zijn opgenomen. Het presenteren van informatie in de vorm van afzonderlijke puzzelstukken versterkt het gevoel dat verdeelmodellen ingewikkeld zijn. Een vorm waarbij gemeenten informatie over het totaal op hoofdlijnen krijgen en zich gericht verder kunnen verdiepen als zij daar behoefte aan hebben, zou helpen. Goede informatievoorziening heeft de aandacht van de fondsbeheerders, ook in het kader van de Herziening Financiële verhoudingen.

Behalve een opdracht voor het Rijk zien we ook voor gemeenten een opgave om zich beter dan nu in de materie te verdiepen. Dit geldt in onze ogen wellicht nog meer voor ambtenaren dan voor bestuurders, aangezien de continuïteit binnen gemeenten door de eerste categorie wordt geborgd. De VNG zou een grotere rol kunnen spelen in het verhogen van het kennisniveau bij gemeenten, en daarbij ook verbindingen tussen inhoudelijke en financiële experts kunnen faciliteren.

Samengevat: kies voor een zorgvuldige benadering

Bij alle aanpassingen aan verdeelmodellen is het van belang om de bedoeling van een rechtvaardige verdeling (zoals hiervoor omschreven) te borgen. Zowel technisch als procesmatig vraagt een aanpassing veel. Vervolgonderzoek vraagt om inspanningen van gemeenten, vooral omdat gegevens specifiek verzameld moeten worden. Belangrijker is echter dat een aanpassing altijd tot herverdeeleffecten leidt. Dat levert onrust op onder gemeenten, en nieuwe vragen over de verdeelmodellen. In de context die we hiervoor hebben beschreven is zorgvuldigheid van groot belang.

In dit rapport adviseren wij om die reden een benadering waarin eerst de belangrijkste knelpunten worden opgelost, en daarna de verdere doorontwikkeling ter hand wordt genomen. Concreet betekent dat in onze ogen het volgende.

- Hanteer dit onderzoek als ‘naslagwerk’, zodat er een gedeeld startpunt is voor gesprekken over de verdeelmodellen in het sociaal domein.
- Start op korte termijn een onderzoek naar herijking per verdeelmodel, waarbij de clusterindeling op hoofdlijnen hetzelfde blijft. Voer daarnaast een aantal specifieke onderzoeken uit, mogelijk als onderdeel van de herijking.
- Werk parallel aan dit traject, mogelijk in samenhang met de herziening financiële verhoudingen, aan het versterken van het kennisniveau en het ontwikkelen van reële verwachtingen over verdeelmodellen.
- Over een paar jaar zal een nieuwe herijking nodig zijn. Op dat moment is het ook zinvol om de clusterindeling te onderzoeken en mogelijk aan te passen naar aanleiding van de nieuwe werkwijzen die dan in gemeenten zijn ontstaan in het sociaal domein.

Bijlage I: Gesprekspartners

Begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Edwin Heeremans	Gemeente Enschede
Gerard de Groot	Gemeente Goes
Esther Boonstra	Gemeente Lansingerland
Wouter van Rees	Gemeente Oldebroek
Maarten van Briemen	Gemeente Rotterdam
Bram Luijten	Gemeente Tilburg
Annelies Kroeskramp	Ministerie van BZK (opdrachtgever)
Fokke Gietema	Ministerie van BZK (opdrachtgever)
Hans Nieuwland	Ministerie van BZK (opdrachtgever)
Onno IJsselsteijn	Ministerie van BZK (opdrachtgever)
Michelle Heuer	Ministerie van Financiën
André Pont	Ministerie van JenV
Jabco Vreugdenhil	Ministerie van SZW
Marjolein van Hintum	Ministerie van VWS
Ronnie den Os	Ministerie van VWS
Koen Pijnenborg	Ministerie van VWS
Monique Peltenburg	Netwerk Directeuren Sociaal Domein
Martijn Rengelink	Netwerk Directeuren Sociaal Domein
Bart Leurs	Raad voor de financiële verhoudingen
Karin Austmann	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Andries Kok	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Evelien Rutgers	Andersson Elffers Felix
Yannick Lataster	Andersson Elffers Felix
Irene Niessen	Andersson Elffers Felix (projectleider)
Aris van Veldhuisen	Andersson Elffers Felix

Gemeenten die input geleverd hebben

Geïnterviewde gemeenten en regio's		
Amsterdam	Gouda	Nijmegen
Apeldoorn	Groningen	Roerdalen
Asten	Heerlen	Wageningen
Bergen op Zoom	Hoogezand-Sappemeer	Wijchen
Capelle aan den IJssel	Hollands Kroon	Zaltbommel
Castricum	Holland-Rijnland	Zoetermeer
Den Haag	Katwijk	Regio: IJsselland
Emmen	Leeuwarden	Regio: Zuidoost Brabant
Gemert-Bakel	Maastricht	RIGG (Jeugd Groningen)
Goes	Middelburg	NDSD: werkgroep financiën en control

Bijlage II: Overzicht discrepanties

In onderstaande tabel is een beknopt overzicht opgenomen van de beschrijving van de discrepanties in hoofdstuk 5. Voor een goed begrip van de genoemde discrepanties, inclusief alle bijbehorende kanttekeningen, is het van belang om hoofdstuk 5 te lezen.

Bij ieder van de potentiële discrepanties geldt, los van de vraag of hij feitelijk correct is en relevant is in het licht van de Fvw, dat er verschillende typen oorzaken kunnen zijn:

- Sommige potentiële discrepanties hangen samen met **beleidskeuzes** van gemeenten. Als beleidskeuzes leiden tot een kostenopdrijvend effect, staat het individuele gemeenten vrij om deze keuze te maken, maar zijn er vanuit het Rijk geen vervolgstappen nodig.
- Andere discrepanties hangen samen met de **verdeling**. Dit is het geval als de discrepantie verschillend uitwerkt voor verschillende gemeenten en daar een objectieve verklaring voor gevonden kan worden.
- Tot slot zijn er potentiële discrepanties die vooral betrekking hebben op het **macrobudget**. Dit is het geval als gemeenten geen of zeer beperkte invloed hebben op kostenopdrijvende of -verlagende factoren en het geen probleem met de verdeling betreft. Het is niet mogelijk om op grond van een kwalitatief onderzoek conclusies te trekken over de mate waarin het macrobudget toereikend is, en over de vraag of een dergelijke potentiële discrepantie reëel is.

In de laatste kolom is een advies over een vervolgactie meegenomen. Veel van de potentiële discrepanties kunnen opgelost worden in een samenhangend verdeelonderzoek. Daarbij geldt dat punten die daadwerkelijk als discrepantie aangemerkt worden de sterkste aanleiding geven tot een dergelijk onderzoek. De meeste genoemde discrepanties zijn hypotheses die beperkt onderbouwd zijn. Deze kunnen echter wel meegenomen worden in een samenhangend verdeelonderzoek. Dit onderscheidt wordt in bijlage III expliciet gemaakt.

Paragraaf en discrepantie	Aard van discrepantie	Oordeel conform Fvw	Soort discrepantie	Advies vervolgactie
Transformatie				
5.2.1. Bereik nieuwe doelgroepen	Hypothese	Afhankelijk van de gekozen oplossing	Mogelijk verdeel-vraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek en specifiek onderzoek
5.2.2. Gebrek aan woonruimten	Hypothese	Prikkelwerking op lange termijn is een aandachtspunt	Mogelijk verdeel-vraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.2.3. Verschuiving naar andere type zorg	Hypothese	Afhankelijk van de gekozen oplossing	Mogelijk verdeel-vraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.2.4. Verschuiving van PGB naar ZiN	Hypothese	Afhankelijk van de gekozen oplossing	Vooral beleidsvrijheid gemeenten, mogelijk deels verdeel-vraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.2.5. Sluiting voorzieningen	Hypothese	Problematische prikkelwerking	Beleidsvrijheid gemeenten	Geen aanpassingen verdeelmodel
Uitgangspositie				
5.3.1. Ontbrekende kosten in historische verdeelmodellen	Discrepantie	Verbetering is zinvol	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.3.2. Eigen bijdragen	Hypothese	Het is van belang rekening te houden met eigen bijdragen.	Verdeelvraagstuk	Geen vervolgactie i.v.m. invoering abonnementstarief
5.3.3. Verdeling Wsw op basis van aantallen	Discrepantie	Prikkelwerking (beïnvloedbaarheid in het verleden) is een aandachtspunt	Vooral verdeel-vraagstuk	Specifiek onderzoek in vervolg op een bestuurlijke discussie over consequenties

Paragraaf en discrepantie	Aard van discrepantie	Oordeel conform Fvw	Soort discrepantie	Advies vervolgactie
Aandachtspunten bij maatstaven				
5.4.1. Maatstaf achterstandsleerlingen	Hypothese	Een beter uitlegbare maatstaf is wenselijk	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.4.2. Effect van stedelijkheid	Incorrect	Een beter uitlegbare maatstaf is wenselijk	N.v.t.	Samenhangend verdeelonderzoek
5.4.3. Medicijngebruik als maat voor gezondheid	Discrepantie	Additionele maatstaven zijn wenselijk	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.4.4. Definitie van maatstaf medicijngebruik	Discrepantie	Beter inzicht in de maatstaf is wenselijk	Verdeelvraagstuk	Samenhangend en specifiek onderzoek
5.4.5. Verfijning op maatstaven	Hypothese	Stabiliteit is een aandachtspunt	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.4.6. Het gemiddelde inkomen als maat voor problematiek	Hypothese	Afhankelijk van de gekozen oplossing	Verdeelvraagstuk	Samenhangend en eventueel specifieke onderzoeken
5.4.7. Maatstaf Wajong in verdeelmodel	Discrepantie	Onvoldoende dynamisch	Verdeelvraagstuk	Samenhangend en specifiek onderzoek
5.4.8. Effect van vergrijzing	Hypothese	Dynamiek op lange termijn is een aandachtspunt	Mogelijk verdeel-vraagstuk	Samenhangend en specifiek onderzoek
5.4.9. Historische verdeling nieuwe doelgroep Participatiewet	Discrepantie	De huidige maatstaf sluit slecht aan bij de kosten van gemeenten	Verdeelvraagstuk	Specifiek onderzoek
5.4.10. Fouten in de Wsw-statistiek	Hypothese	Gegevens zijn verantwoordelijkheid van gemeenten	Verdeelvraagstuk	Geen aanvullende acties
5.4.11. Budget klassieke doelgroep Wwb	Incorrect	Huidige verdeling is kostengeoriënteerd	N.v.t.	Geen aanvullende acties

Paragraaf en discrepantie	Aard van discrepantie	Oordeel conform Fvw	Soort discrepantie	Advies vervolgactie
Ontbrekende elementen				
5.5.1. Zorggebruik in verdeelmodellen	Discrepantie	Geen bezwaren	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.5.2. Aanwezigheid landelijke voorzieningen	Hypothese	Onvoldoende objectief	Verdeelvraagstuk	Eventueel aanpassing ingroeitermijn
5.5.3. Onvoldoende concurrentie tussen aanbieders	Hypothese	Risico op negatieve prikkel	Verdeelvraagstuk	Geen aanpassing verdeelmodel
5.5.4. Aanzuigende werking	Signaal	Afhankelijk van de gekozen oplossing	Verdeelvraagstuk	Specifiek onderzoek
5.5.5. Opeenstapeling sociale problematiek	Hypothese, geen ondersteunend bewijs	Stabiliteit is een aandachtspunt	Verdeelvraagstuk	Specifiek onderzoek
5.5.6. LVB-problematiek en perspectief voor de jeugd	Signaal	Globaliteit en stabiliteit zijn aandachtspunten	Verdeelvraagstuk	Samenhangend en eventueel specifiek onderzoek
5.5.7. Geen maatstaf opleidingsniveau	Hypothese	Afhankelijk van de gekozen oplossing	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.5.8. Hoog opleidingsniveau van ouders	Hypothese	Mondigheid geen factor moeten zijn in de verdeling	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.5.9. Aard van krimpregio's zorgt voor grotere uitdagingen	Hypothese	Gemeentefonds is beperkt geschikt	Verdeelvraagstuk	Specifiek onderzoek
Regelgeving				
5.6.1. Landelijke toegankelijkheid	Hypothese	Afhankelijk van de gekozen oplossing	Verdeelvraagstuk	Nadere beschouwing mogelijkheid voor woonplaatsbeginsel in de Wmo

Paragraaf en discrepantie	Aard van discrepantie	Oordeel conform Fvw	Soort discrepantie	Advies vervolgactie
5.6.2. Gerechtelijke uitspraken	Hypothese	N.v.t.	Mogelijk deels macro-vraagstuk met verdeelcomponent	Specifiek onderzoek
5.6.3. Hogere eisen aan gemeenten	Hypothese	N.v.t.	Mogelijk macro-vraagstuk	Geen vervolgacties
5.6.4. Verwijzingen door huisartsen en andere medici	Hypothese	Beleidskeuze die niet in de verdeling hoort	Beleidskeuzes met mogelijk een macro-component	Geen vervolgacties
5.6.5. Inzet rondom personen met verward gedrag	Hypothese	N.v.t.	Geen significant verdeelvraagstuk	Geen vervolgacties
5.6.6. Invoering van de AMvB Reële prijs Wmo-ondersteuning	Hypothese	N.v.t.	Mogelijk een macro-vraagstuk	Geen vervolgacties
5.6.7.Stijging loonkosten Wmo professionals als gevolg van een nieuwe Cao	Hypothese	Veranderde verhoudingen in kostenniveaus zouden gehonoreerd moeten worden	Mogelijk macro-vraagstuk met verdeelcomponent	N.v.t. voor IU SD
Aanpalende wetgeving				
5.7.1. Opdeling cliëntgroepen Wlz/gemeentelijk domein	Hypothese	Globaliteit en stabiliteit zijn aandachtspunten	Mogelijk verdeel-vraagstuk	Specifiek onderzoek
5.7.2. Niet-toewijsbare zorg wijkverpleging	Hypothese	Prikkelwerking is een aandachtspunt	Beleidsvrijheid gemeenten	Niet in het kader van verdeelmodellen
5.7.3. Ontwikkelingen in de Zvw rond GGZ	Hypothese	N.v.t.	Mogelijk macro-vraagstuk	Niet in het kader van verdeelmodellen

Paragraaf en discrepantie	Aard van discrepantie	Oordeel conform Fvw	Soort discrepantie	Advies vervolgactie
5.7.4. Afbouw bedden bij GGZ-klinieken	Hypothese	N.v.t.	Mogelijk macro-vraagstuk met verdeelcomponent	Niet in het kader van verdeelmodellen
5.7.5 Passend onderwijs	Hypothese	N.v.t.	Sturings- en samenwerkings-vraagstuk	Niet in het kader van verdeelmodellen
5.7.6. Sw-bedrijven komen niet in aanmerking voor laag inkomens voordeel	Discrepantie	Geen aanleiding om dit te compenseren	N.v.t.	Geen vervolgacties
Autonome ontwikkelingen				
5.8.1. Autonome groei aantal cliënten	Hypothese	N.v.t.	Mogelijk een macro-vraagstuk met verdeelcomponent	Geen vervolgacties
5.8.2. Complexere zorgvragen	Hypothese	Globaliteit, dynamiek en stabiliteit zijn aandachtspunten	Eerder een macro-vraagstuk dan een verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
Financieel-technische discrepanties				
5.9.1. Opgetelde werking van de maatstaf bijstandsontvangers	Discrepantie	Prikkelwerking is een aandachtspunt	Verdeelvraagstuk	Samenhangend verdeelonderzoek
5.9.2. Fluctuaties in budgetten en niet stabiele maatstaven	Discrepantie	Stabiliteit is een aandachtspunt		Samenhangend verdeelonderzoek

Paragraaf en discrepantie	Aard van discrepantie	Oordeel conform Fvw	Soort discrepantie	Advies vervolgactie
Discrepanties die sowieso onderzocht (gaan) worden				
5.10.1. Historische verdeling Beschermd Wonen en begeleiding in MO en VO	Discrepantie	Wordt al onderzocht	Verdeelvraagstuk	Wordt al onderzocht
5.10.2. Onzekerheden in het woonplaatsbeginsel	Niet duidelijk	Wordt al onderzocht	Mogelijk verdeel-vraagstuk	Wordt al onderzocht
5.10.3. Minister wil kind langer in pleeggezin	Hypothese	Wordt al onderzocht	Mogelijk macrovraagstuk met verdeelcomponent	Wordt al onderzocht
5.10.4. Advies RSJ: Verhoging strafrechtelijke minimumleeftijd	Hypothese	Wordt al onderzocht	Macrovraagstuk en verdeelvraagstuk	Wordt al onderzocht
5.10.5. Onzekerheid over de GGZ in de Wlz	Hypothese	Wordt al onderzocht	Macrovraagstuk en verdeelvraagstuk	Wordt al onderzocht
5.10.6. Invoering abonnementstarief in de Wmo	Hypothese	Wordt al onderzocht	Mogelijk een macro-vraagstuk	Wordt al onderzocht
5.10.7. Bepaling blijfkans in de Wsw	Discrepantie	Wordt al onderzocht	Verdeelvraagstuk	Wordt al onderzocht
5.10.8. Oplossingen zorgval overgang Wmo/Zvw naar Wlz	Hypothese	Wordt al onderzocht	Verdeelvraagstuk en mogelijk een macro-vraagstuk	Wordt al onderzocht

Bijlage III: Overzicht onderzoeken

In deze bijlage zijn de discrepanties geordend naar het type vervolgactie dat geadviseerd wordt, voor zover dat relevant is.

Advies vervolgactie	Paragraaf en discrepantie
Aanleiding voor samenhangend verdeelonderzoek	5.3.1. Ontbrekende kosten in historische verdeelmodellen 5.4.3. Medicijngebruik als maat voor gezondheid 5.4.4. Definitie van maatstaf medicijngebruik 5.4.7. Maatstaf Wajong in verdeelmodel
Meenemen in samenhangend verdeelonderzoek	5.2.2. Gebrek aan woonruimten 5.2.3. Verschuiving naar andere type zorg 5.2.4. Verschuiving van PGB naar ZiN 5.4.1. Maatstaf achterstandsleerlingen 5.4.2. Effect van stedelijkheid 5.4.5. Verfijning op maatstaven 5.5.1. Zorggebruik in verdeelmodellen 5.5.7. Geen maatstaf opleidingsniveau 5.5.8. Hoog opleidingsniveau van ouders 5.8.2. Complexere zorgvragen 5.9.1. Opgetelde werking van de maatstaf bijstandsontvangers 5.9.2. Fluctuaties in budgetten en niet stabiele maatstaven
Samenhangend en (eventueel) specifiek onderzoek	5.2.1. Bereik nieuwe doelgroepen 5.4.6. Het gemiddelde inkomen als maat voor problematiek 5.4.8. Effect van vergrijzing 5.5.6. LVB-problematiek en perspectief voor de jeugd
Specifieke onderzoeken	5.3.3. Verdeling Wsw op basis van aantallen 5.4.4. Definitie van maatstaf medicijngebruik 5.4.7. Maatstaf Wajong in verdeelmodel 5.4.9. Historische verdeling nieuwe doelgroep Participatiewet 5.5.4. Aanzuigende werking 5.5.5. Opeenstapeling sociale problematiek 5.5.9. Aard van krimpregio's zorgt voor grotere uitdagingen 5.6.1. Landelijke toegankelijkheid 5.6.2. Gerechtelijke uitspraken 5.7.1. Opdeling cliëntgroepen Wlz/gemeentelijk domein
Eventueel aanpassing ingroeitermijn	5.5.2. Aanwezigheid landelijke voorzieningen