

Financiën in 3D: hoe zit het eigenlijk?

Een toelichting op de geldstromen in het sociaal domein

In de gesprekken met lokaal bestuurders, raadsleden, ambtenaren en maatschappelijke organisaties kwam naar voren dat er rond de geldstromen die horen bij de taakoverdrachten in het sociaal domein, veel onduidelijkheden leven. Deze onduidelijkheden betreffen zowel de hoogte van bedragen en de lokale kostenstructuur, maar ook de herkomst en bestedingsmogelijkheden. Deze toelichting beoogt in vogelvlucht inzicht te geven in de herkomst en verdeling van de geldstromen die ten behoeve van sociale taken vanuit het Rijk richting gemeenten lopen.

Leeswijzer

Deze toelichting start met een historisch perspectief op decentralisaties waaruit blijkt dat het fenomeen op zich niet nieuw is. De decentralisaties van 2015 zijn uniek in zijn soort, zowel qua omvang als aard. Dit komt naar voren in de tweede paragraaf waarin de betrokken budgetten en de achterliggende beleidstheorie worden beschreven. In de derde paragraaf volgt een toelichting op de geldstromen in het sociaal domein in den brede – dus niet alleen voor de 3D – inclusief de bekostigingslogica daarvan. Veel klachten over de bekostiging die de Raad in het land optekende, zijn terug te voeren zijn op onduidelijkheden hierover.

In de vierde paragraaf wordt een concreet en actueel thema nader uitgediept, de veronderstelling dat gemeenten geld bestemd voor nieuwe taken op het gebied van zorg overgehouden zouden hebben.

De vijfde paragraaf ontzenuwt de belangrijkste mythes en misverstanden rond de verdeling van budgetten. De toelichting besluit met conclusies en de aankondiging van het advies van de Raad over de bekostiging van het sociaal domein dat medio 2017 zal uitkomen.

1 Een geschiedenis van decentralisaties¹

Decentralisatie van taken is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een constante in het overheidsbeleid van Nederland. Belangrijke voorbeelden zijn de decentralisatie van het welzijnsbeleid (1987), de Wet voorzieningen gehandicapten (1994), de onderwijshuisvesting (1997), de Wet werk en bijstand (2005) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007). Verder is onder de noemer van decentralisatie het aantal specifieke uitkeringen (zie paragraaf 3) teruggebracht van ruim 500 in 1980 tot nog geen 20 in 2016.² Deze vermindering is voor een deel optisch: definities zijn veranderd en veel specifieke uitkeringen zijn omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

Deze voorbeelden illustreren dat het decentralisatiebegrip allerlei gedaanten kent. De minst vergaande vorm ervan is het bundelen van voor medebewindstaken bestemde geldstromen tot één brede doeluitkering, zoals voor verkeer en vervoer. Decentrale overheden kunnen daardoor zelf bepalen hoeveel geld ze aan welk onderdeel van het beleidsdomein besteden. De meest vergaande vorm ervan is dat nieuwe taken (en de bijbehorende verantwoordelijkheden) aan decentrale overheden worden overgedragen, waarbij zij bij de uitvoering daarvan een grote mate van beleidsvrijheid genieten, terwijl de middelen via de vrij besteedbare algemene uitkering uit het gemeentefonds worden verstrekt. Bij die meest vergaande vorm gingen decentralisaties in het verleden veelal gepaard met een korting op het over te hevelen budget van gemiddeld 10 procent.

Dit gebeurde met het argument dat decentrale bepaling en uitvoering van het beleid effectiever en doelmatiger is, doordat die dichter bij de burger plaatsvindt. Een globale analyse van de decentralisaties van de afgelopen decennia bevestigt dat decentraal beleid een kostenvoordeel kan opleveren voor de maatschappij als geheel. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb, nu Participatiewet) zijn hiervan de meest aansprekende voorbeelden.

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op een deel van een eerder verschenen toelichting van de Raad: G.A. van Nijendaal, *Drie decentralisaties in het sociaal domein*, Jaarboek overheidsfinanciën 2014.

² TK 2016-2017, 34 500 C, nr. 2, blz. 18.

Het is echter te eenvoudig om alleen de overheveling van taken, verantwoordelijkheden en budgetten als oorzaken van de geboekte doelmatigheidswinst aan te wijzen. In veel gevallen zijn namelijk tegelijkertijd aanspraken op voorzieningen verminderd. Ook werd, zoals bij de Wmo, marktwerking geïntroduceerd, waardoor de prijs voor huishoudelijke zorg daalde. Het verleggen van de verantwoordelijkheid voor een gegeven taak resulteert in veel gevallen in een stimulans voor het anders en slimmer organiseren van die taak. Decentralisatie van taken heeft zonder meer bijgedragen aan het doelmatiger functioneren van de overheid in haar geheel.

2 Decentralisaties 2015: omvang en beleidstheorie

De grote decentralisaties in het sociaal domein 2015 (Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet) hangen samen met een grote bezuinigingsopgave, ingegeven door het effect van de financiële crisis op de overheidsfinanciën. Voor de overgehevelde taken is op een termijn van slechts enkele jaren een miljardenbezuiniging ingeboekt.

Tabel 1. Budgetten drie decentralisaties³

	Budgetten (mrd)							Bezuiniging (mrd)
	Vóór 3D	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 t.o.v. Vóór 3D
Jeugd	3,9	3,8	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	0,4
Wmo	4,3	3,5	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	0,8
Participatie*)	3,1	2,9	2,7	2,6	2,4	2,3	2,2	0,9
Totaal IU SD	11,3	10,1	9,9	9,5	9,4	9,3	9,2	2,1

*) dit behelst het budget voor re-integratie, inclusief nieuwe doelgroepen en afbouw WSW

Voor de nieuwe Wmo is de bezuiniging in één keer genomen, namelijk in het overdrachtsjaar 2015. Voor de Jeugdwet wordt het grootste deel van de taakstelling in 2016 en 2017 opgelegd. De bezuiniging op taken geclusterd in de Participatiewet zal vanwege de afbouw van de WSW nog vele jaren doorlopen, waardoor de bezuiniging in 2020 van ruim € 2 mrd (bijna 20%) nog verder op zal lopen. Bovendien bezuinigde het Rijk 40% op het budget dat aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld voor de (in 2007 reeds gedecentraliseerde) huishoudelijke hulp.

Samenhang tussen bezuiniging en decentralisatie

Het eerste bezuinigingsmechanisme bestond eruit dat rechten (afdwingbaar bij de rechter) vervangen zijn door voorzieningen, waarvan de hoogte en beschikbaarheid worden bepaald door de lokale democratie. Anders dan verzekerde rechten kunnen voorzieningen 'op' raken. De regelgeving organiseerde een nieuwe logica: aanbod en budget zijn leidend geworden, niet langer de aanspraak. Het tweede mechanisme bestaat uit een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid: er wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van mensen en hun netwerk, in plaats van op het collectief. Dit paradigma staat bekend als de 'participatiesamenleving'.

Deze bezuinigingsmechanismen kunnen echter ook doorgevoerd worden *zonder* taken naar gemeenten over te hevelen. Waarom dan toch deze decentralisatie? Is dat een puur politiek-bestuurlijke keuze? Niet alleen, er zijn goede inhoudelijke en welvaartseconomische redenen dat decentralisatie beter en doelmatiger kan zijn.^{4,5} De gedachte is dat lokale omstandigheden

³ Bronnen: MvT Jeugdwet, Kst 33 684, nr. 3. MvT Wmo 2015, Kst 33 841, nr. 2-3. BZK, Rekenmodel Septembercirculaire Gemeentefonds 2015. SZW, kamerbrief over participatiewet en het quotum. BZK, Overzicht specifieke uitkeringen 2014. BZK, Septembercirculaire Gemeentefonds 2016.

⁴ De zogenaamde 'first generation of theories'. Zie bijvoorbeeld R.A. Musgrave, *The theory of public finance; a study in political economy*, New York 1959; W.A. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972; M. Olson, *Strategic theory and its applications: the principle of fiscal 'equivalence': the division of responsibility among different levels of government*, *American Economic Review*, 59 (2), pp. 479-532; C.M. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, *Journal of political economy*, 64 (5), pp. 416-424.

verschillend zijn. Uniforme oplossingen zijn dus niet op elke lokale situatie het best toegesneden, laat staan het meest doelmatig. Door de afweging en invulling van voorzieningen bij lokale besturen zelf te laten, kan met minder geld hetzelfde doel (i.c. het bieden van ondersteuning aan hulpbehoevendenden) bereikt worden.

Bovendien zou een vermindering van budget zonder de mogelijkheid van lokaal maatwerk hebben geleid tot een uniforme en generieke versobering van alle zorg. Met de vrijheid tot lokaal maatwerk ontstaat de mogelijkheid om met minder middelen toch tot goede zorgarrangementen te komen.

Kansen en risico's volgens het CPB

Het CPB heeft in 2013 de kansen en risico's van decentralisatie in kaart gebracht⁶, waarvan onderstaand een weergave in kort bestek.

Het eerste type voordeel heeft betrekking op de effectiviteit van beleid. Naast het hiervoor genoemde argument dat lokaal maatwerk tot een doelmatiger besteding van middelen leidt, wordt door de concentratie van taken op gemeentelijke schaal de aansluiting tussen vraag en aanbod eenvoudiger. Bovendien kunnen gemeenten van elkaar leren, doordat op lokale schaal experimenten mogelijk zijn. Goede ervaringen zullen zich als voorbeelden vervolgens verspreiden, terwijl de gevolgen van minder geslaagde experimenten tot de gemeente zelf beperkt blijven. Hiervoor is echter wel enige beleidsvrijheid noodzakelijk. Een tweede type voordeel is financieel van aard. Omdat de budgetten met een 'gesloten einde' naar het gemeentefonds overgaan, maar de kosten als 'open einde' bij de gemeenten komen te liggen, ligt het financiële risico in beginsel bij gemeenten. Op deze manier ervaren zij een doelmatigheidsprikkel. Het financiële risico voor gemeenten wordt beperkt doordat de wetgever heeft bepaald dat er geen sprake meer is van rechten, maar van voorzieningen. Daardoor hebben gemeenten de ruimte om afwegingen te maken; omdat er geen rechten meer bestaan zijn ze niet zonder meer verplicht een hulpmiddel of dienst te leveren. Een derde voordeel betreft de afname van afwentelingsrisico's, zoals ze zich bijvoorbeeld manifesteerden tussen de bijstand en de Wajong. Volgens het CPB ontstaan er weliswaar nieuwe afbakeningen – en met elke afbakening een schot waaroverheen risico's afgewenteld kunnen worden, maar die liggen op een logischer plek dan voor 2015 het geval was.

Het CPB ziet ook risico's, die voortkomen uit de schaalnadelen van de decentrale uitvoering van taken. Daarbij ontstaat een risico op stapeling van financiële risico's. Bovendien zijn er bepaalde waarborgen nodig om beleidsvrijheid niet te laten ontaarden in een steeds verder gaande verlaging van het voorzieningenniveau (*race to the bottom*) De wetgever heeft in de wetgeving verankerd dat ook bij voorzieningen een zekere mate van rechtsbescherming nodig is.⁷ Uit de eerste observaties van de Raad komt naar voren dat de door de door het CPB gesignaleerde, maar maatschappelijk weinig aanvaarde, risico's (namelijk *race to the bottom* en het niet-aannemen van 'dure' hulpvragen) zich tot dusver niet voordoen. De Raad verklaart dit uit de breed gedeelde overtuiging en beleidsdoelstelling in alle gemeenten waar de Raad zijn licht opstak, dat zij er alles aan doen om hun kwetsbare bewoners te ondersteunen. Dit wordt bevestigd in de Overall Rapportage Sociaal Domein⁸.

Beleidsvrijheid als noodzakelijke voorwaarde

De Raad ervaart in het maatschappelijke en politieke debat een terughoudendheid voor grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van het sociaal domein. De vrees valt te beluisteren dat verschillen in zorg en hulp toenemen door de decentralisaties en door het vervangen van rechten door voorzieningen. Voor 2015 waren er echter ook verschillen in hulpverlening aan

⁵ De naam 'first generation of theories' suggereert (terecht) een 'second generation of theories'. Deze baseert zich op inzichten uit bijvoorbeeld de psychologie. Hieruit zijn de politieke economie, de gedragseconomie en de transactiekostentheorie ontstaan. Zie bijvoorbeeld noot 14 en 15.

⁶ Centraal Planbureau, *Decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie 4 september, Den Haag 2013.

⁷ BZK, kamerbrief 19 februari 2013, *Aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en jeugd (Decentralisatiebrief)*

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Overall rapportage sociaal domein*, Den Haag, mei 2016.

inwoners⁹, alleen zijn die door de decentralisaties zichtbaarder geworden. Bovendien is er nu het corrigerende mechanisme van de lokale democratie, die er eerder niet aan te pas kwam. Daarnaast treedt er uniformerende druk op, omdat verschillen in het sociaal domein tussen gemeenten maar beperkt geaccepteerd worden.¹⁰ Tot slot dient opgemerkt te worden dat een verschillende behandeling niet hetzelfde is als ongelijke rechtsbedeling.¹¹

Zowel de wetgever als het CPB geven aan dat een bepaalde mate van beleidsvrijheid voor het slagen van de decentralisaties een *conditio sine qua non* is.¹² Ook de Raad heeft dit bij diverse gelegenheden benadrukt.¹³ De Raad signaleerde het risico dat normering en bestedingsvoorwaarden het slagen van de decentralisaties beletten. Bovendien laten inzichten uit de gedragseconomie en besluitvormingstheorie zien dat er noodzakelijke voorwaarden zijn om decentralisatie te laten slagen.¹⁴ Deze wijzen op het verschijnsel van *mental accounting*¹⁵ ('potjesdenken'). Uit Figuur 4 blijkt dat dit zich bij de eerdere decentralisatie van huishoudelijke hulp daadwerkelijk heeft voorgedaan.

Daarom is het belangrijk is om niet te snel terug te grijpen op het uniformeren van voorzieningen. Bij grote bezuinigingen leidt dit immers tot kaalslag: iedereen krijgt hetzelfde, maar veel minder. En zo zal uiteindelijk niemand tevreden zijn.

Figuur 1. Samenvattend: de beleidstheorie achter decentralisatie

De landelijke politiek heeft ervoor gekozen om op een andere manier naar publieke zorgtaken te kijken: "wat kan een hulpbehoevende burger nog wel en zelf?" in plaats van "voor welk gebrek moet hij gecompenseerd worden?" Dit vraagt om meer eigen verantwoordelijkheid van mensen. Daar hoort bij dat rechten in toenemende mate worden omgezet in voorzieningen. Dit laatste betekent dat het 'op=op'-principe gaat gelden. Dit hangt samen met de urgentie voor deze beleidswijzigingen: er was een financiële noodzaak voor bezuinigingen.

Zonder decentralisatie zou dit paradigma, samen met de bezuiniging, hebben geleid tot een forse generieke versobering. Decentralisatie biedt echter ruimte voor lokaal maatwerk, waarmee lokaal goede oplossingen met minder middelen bereikt kunnen worden.

Vanuit dit oogpunt is decentralisatie nodig om de veranderingen in de zorg niet synoniem te laten zijn met 'bezuiniging en kaalslag'. Maar de noodzakelijke voorwaarde is wel dat gemeenten de beleidsmatige ruimte moeten krijgen om dit lokale maatwerk te kunnen leveren.

Met het oog op deze samenhang in de beleidstheorie is het belangrijk om niet te snel terug te grijpen op het uniformeren van voorzieningen. Bij grote bezuinigingen leidt dit immers tot kaalslag: iedereen krijgt hetzelfde, maar veel minder. En zo zal uiteindelijk niemand tevreden zijn.

3 De geldstromen en hun uiteenlopende logica

In deze paragraaf worden de verschillende geldstromen uiteengezet die gemeenten voor hun taken in het sociaal domein krijgen. De Financiële-verhoudingswet (Fvw), die de geldstromen tussen Rijk en decentrale overheden regelt, definieert twee geldstromen, die fundamenteel van elkaar verschillen:

⁹ Tussen regio's, bijvoorbeeld door de inkoop van zorgkantoren, de aanwezigheid van zorgaanbieders etc.

¹⁰ Allers, M.A., Steiner, B., Hoeben, C., Geertsema, J.B., *Gemeenten in perspectief*, 2013.

¹¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn*, 2006.

¹² BZK, kamerbrief 19 februari 2013, en voornoemde notitie van het CPB.

¹³ Rfv, *Aanvullend advies decentralisaties*, juli 2013; Rob en Rfv, *brief regeerakkoord 2012*, december 2012

¹⁴ F. Bos, *Economic Theory and Four Centuries of Fiscal Decentralisation in the Netherlands*, OECD, nov. 2012

¹⁵ R.H. Thaler, *Mental Accounting Matters*, *Journal of Behavioral Decision Making* 12(3):183-206

- Specifieke uitkeringen¹⁶ ("geormerkte gelden"). Dit zijn rijksuitkeringen waar bestedingsvoorwaarden aan vast zitten: gemeenten mogen deze alleen uitgeven aan een specifiek, door het Rijk bepaald doel. Gemeenten moeten de uitgaven ten laste van deze uitkeringen aan het Rijk verantwoorden.
- Gemeentefonds¹⁷ ("vrij besteedbaar geld"). Uitkeringen uit het gemeentefonds komen ten goede aan de algemene middelen¹⁸ en zijn dus vrij besteedbaar. Dit fonds is een apart begrotingsartikel op de Rijksbegroting en wordt beheerd door de Ministers van Financiën en BZK. Het fonds bevat drie¹⁹ soorten uitkeringen: de algemene uitkering, de integratie-uitkering en de decentralisatie-uitkering. Deze soorten worden in de paragraaf over het gemeentefonds toegelicht.

Voor het sociaal domein zijn de relevante bedragen per (sub)type als volgt:

Tabel 2. Geldstromen in het sociaal domein per type uitkering

Geldstroom	Taken	Omvang	Opmerking
Specifieke uitkeringen (SU) <i>bestedingsverplichting; geld is geormerkt voor bepaald doel. Verantwoordingsplicht aan Rijk.</i>			
SU 'Bundeling uitkeringen inkomensvoorzieningen gemeenten' (BUIG)	Inkomensdeel Participatiewet ('bijstand'), IOAW, IOAZ, BBZ	5,8 mrd	
Gemeentefonds <i>Vrij besteedbare middelen, geen bestedingsvoorwaarden. Verantwoording alleen aan gemeenteraad.</i>			
Integratie-uitkering Sociaal Domein (IU SD) <i>(zie ook Tabel 1)</i>	Jeugdwet, Wmo 2015 en Beschermd Wonen, afbouw WSW, reïntegratiedeel Participatiewet, Beschut Werk	9,4 mrd (2018)	waarvan 1,4 mrd voor Beschermd Wonen (aan 43 centrumgemeenten)
Integratie-uitkering Wmo (IU Wmo)	Hulp bij het huishouden en Wvg ²⁰	1,1 mrd	Sinds 2007
Decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang (DU MO)	Crisisopvang, OGGz, verslavingszorg, etc.	385 mln	voor 43 centrumgemeenten
Decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang (DU VO)	Opvang bij geweld in afhankelijkheidsrelaties	112 mln	voor 35 centrumgemeenten
Algemene uitkering gemeentefonds (AU GF)	Alle 'klassieke' gemeentelijke autonome en medebewinds-taken. Denk voor sociaal domein aan: minimabeleid, schuldhulpverlening, JGZ, GGD's, etc.	n.v.t.	

Specifieke uitkering BUIG

Deze geldstroom is bedoeld voor het verstrekken van wat in de wandeling 'bijstandsuitkeringen' heten. Gemeenten ontvangen deze middelen ter verstrekking van bijstandsuitkeringen aan rechthebbenden. Elke gemeente krijgt een budget toegekend vanuit een verdeelmodel.²¹ In dit model is een prikkel tot bestandsreductie ingebouwd: indien een gemeente meer uitgeeft aan

¹⁶ Fvw, Art.15-21

¹⁷ Fvw, Art. 3-14. Dit geldt ook voor provincies en het provinciefonds.

¹⁸ Fvw, Art.6, lid 2.

¹⁹ Strikt genomen is er nog een vierde: de Aanvullende uitkering in het kader van Artikel 12 Fvw, voor gemeenten die niet op eigen kracht hun begroting structureel en reëel in evenwicht kunnen brengen. Deze heeft inhoudelijk echter geen betrekking op het sociaal domein en wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

²⁰ De voormalige Wet voorzieningen gehandicapten is in 2007 in de (toenmalige) Wmo opgegaan. Deze regelde o.a. de verstrekking van woon- en vervoersvoorzieningen voor gehandicapten.

²¹ Gemeenten van minder dan 15.000 inwoners krijgen een budget bepaald op basis van realisatie, gemeenten met een inwonertal tussen de 15.000 en 40.000 krijgen een deels objectief budget, gemeenten met meer inwoners krijgen een volledig objectief budget.

bijstandsuitkeringen dan het budget dat het Rijk hem ter beschikking heeft gesteld, dan moet hij dit uit de algemene middelen dekken. Een overschot mag hij echter houden.

Waarom is voor een dergelijke bekostiging gekozen? Bij bijstand gaat het – in tegenstelling tot de rest van het gemeentelijk sociaal domein – om een *recht*, niet om een voorziening. Als een inwoner aan alle – door het Rijk gestelde – criteria voldoet, mag een gemeente geen 'nee' zeggen op zijn aanvraag. Maar elke gemeente moet wel financieel in staat zijn om een bijstandsuitkering te verstrekken en heeft geen invloed op het rijksbeleid. Omdat het dus om een uniform, door het Rijk vastgesteld recht gaat, verstrekt het Rijk aan alle gemeenten een toereikend budget waaruit zij de bijstandsuitkeringen kunnen betalen.²² Het Rijk is hierbij risicodragend: het Rijk moet voor een toereikend *macro*budget zorgen, d.w.z. voor alle gemeenten opgeteld moet het saldo tussen uitgaven en budget nul zijn. Individuele gemeenten echter kunnen nog steeds overschotten of tekorten hebben, waarvoor zij in beginsel zelf financieel verantwoordelijk zijn, omdat zij een deel van de kosten dragen. Om deze reden en vanwege de maatschappelijke en politieke wenselijkheid om niet te veel mensen van de bijstand afhankelijk te laten zijn, is er een prikkelwerking ingebouwd op *microniveau* (op het niveau van gemeenten). Gemeenten mogen overschotten houden, maar moeten tekorten op hun eigen budget zelf dichtmaken.²³ Het budget dat gemeenten krijgen wordt (voor gemeenten van enige omvang, zie noot 21) daarom ook niet op basis van de uitkeringshistorie vastgesteld. In plaats daarvan maakt het Rijk voor de budgettering gebruik van een model op basis van objectieve, niet door gemeentelijk beleid beïnvloedbare, kenmerken die de kans voorspellen dat huishoudens in die gemeente in de bijstand terecht komen.

Kortom: het gaat bij de bijstand om een door het Rijk bepaald uniform recht, zodat gemeenten hiervoor een rijksuitkering moeten krijgen. Het doel is specifiek en er zijn bestedingsvoorwaarden; daarom is het een specifieke uitkering. Om financiële en maatschappelijke redenen is er een prikkelwerking op microniveau ingebouwd, waardoor gemeenten een prikkel hebben om het aantal mensen in de bijstand door eigen beleid en uitvoering zo laag mogelijk te houden.

Gemeentefonds

Om de aard van de uitkeringen uit het gemeentefonds voor het sociaal domein goed te begrijpen, is het van belang zich eerst rekenschap te geven van de wettelijk vastgelegde principes in onderstaande figuur.

Figuur 2. Principes van het gemeentefonds en de algemene uitkering

Voor de gedecentraliseerde taken is ervoor gekozen om het budget naar het gemeentefonds over te hevelen. Het gemeentefonds is een soort *lump sum* waaruit alle gemeenten een vrij besteedbaar bedrag krijgen; dit geldt zowel voor de algemene als decentralisatie- en integratie-uitkeringen.²⁴ Er gelden dus geen bestedingsvoorwaarden voor de uitkeringen uit het gemeentefonds.

De verdeling van de *algemene* uitkering over gemeenten wordt op basis van objectieve kenmerken vastgesteld, rekening houdend met de belastingcapaciteit van gemeenten, zodat alle gemeenten in dezelfde financiële uitgangspositie geplaatst worden. De algemene uitkering is dus in feite een *vereveningsbijdrage*: het strijkt verschillen tussen gemeenten in kosten en belastingcapaciteit²⁵ (grotendeels) glad. Deze verevening van kosten geschiedt op basis van een objectief verdeelmodel. Dit stelt raadsleden en burgers voorts in staat om gemeentebesturen met elkaar te vergelijken: de besturen opereren immers in een financieel vergelijkbaar gemaakt speelveld.

²² Participatiewet, Art.69 lid 2.

²³ Voor de goede orde zij vermeld dat gemeenten met een tekort van meer dan 5% van het budget een aanvullende uitkering kunnen aanvragen ('vangnet'). Dit onderstreept het specifieke karakter van de uitkering.

²⁴ Fvw, Art.6, lid 2; Fvw, Art.13, lid 2.

²⁵ Belastingcapaciteit is *niet* hetzelfde als 'daadwerkelijk geïnde OZB, parkeergelden' etc.. De belastingcapaciteit gaat uit wat gemeenten aan (alleen) OZB zouden kunnen ophalen tegen het *landelijk gemiddeld tarief* – dus niet het daadwerkelijke, plaatselijk gehanteerde tarief. Er worden dus niet zozeer belastinginkomsten verevend, maar *WOZ-waarden*. Parkeerbelasting e.d. wordt niet verevend, omdat daar ook direct mee samenhangende kosten tegenover staan, zoals het aanleggen en onderhouden van parkeerterreinen. Hier is het profijtbeginsel werkzaam.

Het verdeelprincipe van de algemene uitkering is dat van verdelende rechtvaardigheid: gemeenten die op basis van objectieve, niet (door gemeentelijk beleid) beïnvloedbare en algemene kenmerken gelijk zijn, krijgen een gelijk budget.

De besteding van de bijdrage uit het gemeentefonds is vrij: over de besteding van middelen uit het fonds is de gemeente alleen aan de gemeenteraad verantwoording schuldig, niet aan het Rijk. Het gemeentefonds is dan ook bedoeld voor uitgaven voor taken waarop gemeenten (veel) beleidsvrijheid hebben. Gemeenten bepalen zelf, en betalen dus ook zelf (uit het gemeentefonds).

Uit bovenstaande principes, die geregeld zijn in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en de Gemeentewet, volgt dat de (objectieve) verdeling van de algemene uitkering *kostengeoriënteerd* moet zijn, dat wil zeggen: welke uitgaven van een gemeente zijn noodzakelijk om op een voorzieningenniveau te komen dat vergelijkbaar is met soortgelijke gemeenten – bij gelijke belastingdruk?²⁶

Op basis van deze noodzakelijke uitgaven (af te leiden uit voorgaande rekeningen en begrotingen) wordt de verdeling van de algemene uitkering over gemeenten bepaald. De daadwerkelijke uitgaven van gemeenten vormen dus het vertrekpunt voor (maar zijn niet identiek aan!) de verdeling. Het omgekeerde geldt dus niet, dat wil zeggen: de verdeling is *niet* bedoeld als het vertrekpunt voor de uitgaven van gemeenten.

Gemeentefonds: Integratie-uitkering sociaal domein

In het bestuursakkoord²⁷ tussen VNG en BZK is afgesproken dat er geld vanuit de rijksbegroting overgeheveld wordt naar het gemeentefonds, ter uitvoering van de *nieuwe* taken in het kader van de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet. De gedachte achter deze overheveling is dat gemeenten het best in staat zijn om lokaal maatwerk te verrichten, en dat de financiering daarom zo 'ontschot' en vrij besteedbaar mogelijk moet zijn. Een vrij besteedbare uitkering is daar het meest geëigende instrument voor, en het gemeentefonds is zo'n uitkering; vandaar deze overheveling. Bovendien gaat het om *voorzieningen*, waar een gemeente eigen afwegingsruimte in heeft. Ook om die reden is een vrij besteedbare uitkering passend.

De nieuwe taken en het op een nieuwe leest geschoeide beleid moeten echter nog uitkristalliseren, evenals de niet te vermijden kosten. Daarom was het bij het sluiten van het bestuursakkoord, onmogelijk om te bepalen of de uitgaven voor de nieuwe taken de bestaande verdeling van het gemeentefonds volgen. Om die reden is dit budget voorlopig apart gezet als *integratie-uitkering sociaal domein* met een eigen verdeling. Deze verdeling was in 2015 gebaseerd op een reconstructie van historische kosten, zodat de bestaande zorg (voor bepaalde cliëntgroepen gold een overgangsrecht van een jaar) gecontinueerd kon worden. Vanaf 2016 vindt er een stapsgewijze overgang naar een geobjectiveerd verdeelmodel plaats dat aan de verdeelprincipes van de algemene uitkering voldoet.

Het apart zichtbaar houden in de IU SD biedt de mogelijkheid om te monitoren of het ter beschikking gestelde budget voldoende is, waarbij conclusies overigens met enige omzichtigheid getrokken moeten worden – waarover meer in paragraaf 4. In het voornoemde bestuursakkoord is afgesproken om deze middelen op te laten gaan in de bestaande algemene uitkering van het gemeentefonds.

Niet onbenoemd mag blijven dat een fors deel van deze IU SD (€1,4 mrd) alleen aan 43 centrumgemeenten wordt toegekend. Dit deel is bedoeld om hun taak op het gebied van Beschermd Wonen te bekostigen, waarbij zij de plicht hebben om deze voorziening voor alle

²⁶ Fvw, Art. 7

²⁷ Bestuursakkoord tussen de Minister van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke afspraken in relatie tot de integratie-uitkering sociaal domein*, 11 september 2014

gemeenten in hun regio aan te bieden. Aangezien Beschermd Wonen een wettelijke taak voor *alle* gemeenten is, de aansluiting met de andere Wmo-taken geborgd moet worden en deze bekostigingswijze tot risico-afwenteling op andere gemeenten kan leiden (gemeenten kunnen 'hun' mensen met bijbehorende kosten naar de centrumgemeente toeschuiven), ligt er een advies om dit budget aan *alle* gemeenten ter beschikking te stellen²⁸.

Gemeentefonds: Integratie-uitkering Wmo

In 2007 is de Wmo ingevoerd, die een samenvoeging was van de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. Deze ging gepaard met een overheveling van het budget Hulp bij het Huishouden van de AWBZ naar gemeenten. De Wmo 2007 is opgegaan in de nieuwe Wmo 2015, maar verwarrend genoeg is er voor deze 'oude' Wmo nog wel een aparte geldstroom binnen het gemeentefonds blijven bestaan: de integratie-uitkering Wmo.

Opvallend is dat de meeste commotie rond de decentralisatie op deze 'oude' Wmo betrekking had, en dan vooral de hulp bij het huishouden.²⁹ De belangrijkste casus worden hieronder uitgelicht.

Figuur 3. Commotie over de huishoudelijke hulp

Uitspraak Centrale Raad van Beroep (CRvB)

De Wmo 2007 is opgegaan in de Wmo 2015, maar aanvankelijk was onduidelijk in hoeverre de Wmo 2015 gemeenten verplicht om in voorkomende gevallen huishoudelijke hulp te verstrekken. Twee rechtbanken deden hier tegengestelde uitspraken over. Op 18 mei 2016 bracht de hoogste bestuursrechter helderheid: de huishoudelijke hulp is een voorziening die onder de Wmo 2015 valt. Huishoudelijke hulp mag als algemene (in plaats van maatwerk-) voorziening ingericht worden, mits deze niet geheel aan de markt overgelaten wordt en er geen volledig dekkende eigen bijdrage gevraagd wordt. Er moet bovendien een aanvullende maatwerkvoorziening worden verstrekt als dat nodig is voor iemands zelfredzaamheid.³⁰

Casus Katwijk en Alphen aan den Rijn: onderzoek persoonlijke situatie

De CRvB oordeelde ook dat een gemeente niet mag overgaan tot een generieke verlaging van aanspraken, maar objectief en onafhankelijk onderzoek moet (laten) doen naar de persoonlijke situatie. Volgens berichtgeving in de media zou dit niet gebeurd zijn in de gemeenten Katwijk (verstrekking huishoudelijke hulp) en Alphen aan den Rijn (verstrekking traplift). Hoewel de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedures hierop van toepassing zijn en de gemeenten de mogelijkheid bieden voor individuele gesprekken³¹, zijn er Kamervragen gesteld en heeft de staatssecretaris van VWS geïntervenieerd met een onderzoek³² (Alphen aan den Rijn) en met een aanwijzing³³ (Katwijk).

Casus Etten-Leur: PGB en mantelzorg

De gemeente Etten-Leur trok, met verwijzing naar de Wmo 2015, het PGB in van een dame die dat inzette om haar (uitwonende) dochter te betalen voor huishoudelijke hulp. Het motief van de gemeente was dat dit een vorm van mantelzorg is waarvoor een PGB niet bedoeld is. De CRvB concludeerde echter dat de hulp van de dochter niet kan worden aangemerkt als mantelzorg, zodat deze mevrouw niet in staat geacht mocht worden tot het zelf (met behulp van haar dochter) doen van het huishouden. Zij heeft daarom nog steeds recht op een PGB.³⁴

²⁸ Commissie Toekomst beschermd wonen (commissie-Dannenbergh), *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, VNG, 11 november 2015

²⁹ Zie voor een overzicht: [Binnenlands Bestuur: dossier huishoudelijke hulp](#)

³⁰ Centrale Raad van Beroep, uitspraakdatum 18 mei 2016, Zaaknummer 15/4490 WMO15

³¹ [Binnenlands Bestuur: Wmo-beleid Katwijk onder de Haagse loep](#)

³² VWS, beantwoording Kamervragen, 8 juli 2015

³³ VWS, beantwoording Kamervragen, 28 december 2016

³⁴ Centrale Raad van Beroep, uitspraakdatum 11 januari 2017, Zaaknummers 16/2027 WMO15, 16/2029 WMO15, 16/2039 WMO15, 16/2040 WMO15

Huishoudelijke hulp toelage (HHT)

Doordat gemeenten de bezuiniging op de IU Wmo (oorspronkelijk van 75%, later verzacht tot een bezuiniging van 40%)³⁵ één-op-één overnamen, leidde dit tot een schoksgewijze daling van de werkgelegenheid in de thuiszorg. Om deze werkgelegenheidseffecten te verzachten, is de Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT) ingevoerd³⁶ - maar niet (alleen) om zorginhoudelijke redenen. Hiermee kunnen inwoners die gebruik maken van huishoudelijke hulp een korting krijgen op het uurtarief. Deze HHT loopt echter in 2017 af en staat los van de Wmo en de daarvoor geïnde eigen bijdrage.

Achter deze commotie gaan twee generieke mechanismen schuil. Omdat deze van belang zijn voor de nieuwe decentralisaties, is het van belang die te benoemen.

Het eerste mechanisme is dat bij incidenten de roep ontstaat om generieke ingrepen van bovenaf. Soms kan dit nuttig zijn, om onduidelijkheden in de wetgeving te verhelderen, zoals de uitspraak van de CRvB. De landelijke politiek doet echter ook ingrepen in gevallen waar meer lokale of minder zware modi van ingrijpen mogelijk waren.

Het tweede mechanisme is het voornoemde *mental accounting*. Vanwege de decentralisatie- en maatwerkgedachte was een overheveling naar het gemeentefonds aangewezen, maar vanwege de onzekerheden rond toereikendheid van het budget is deze geldstroom voor huishoudelijke hulp apart zichtbaar gehouden in de IU Wmo. Omdat deze aparte zichtbaarheid echter (te) lang is volgehouden, heeft dit bij zowel Rijk als gemeenten tot 'potjesdenken' geleid. Enerzijds heeft het Rijk budgettaire ingrepen in de IU Wmo gedaan als betrof het een budget met een vastgesteld doel. Anderzijds gingen gemeenten hier in mee, hanteerden de 'rijksnorm' als lokale norm en vertaalden de bezuiniging op de IU Wmo bijna één-op-één door in hun uitgaven. Zij maakten dus geen integrale afweging binnen het geheel van hun taken die ze uit het gemeentefonds bekostigen.

Gemeenten namen, mede vanwege deze *mental accounting*, de budgetkorting van het Rijk over, maar achteraf bleken ze 'te hard op de rem getrapt' te hebben. De oorspronkelijke korting door het Rijk bedroeg 75%³⁷, maar deze bezuiniging werd in het Zorgakkoord verzacht tot een korting van 40%, waarbij opvallend genoeg hierbij de werkgelegenheidseffecten genoemd werden, niet zorginhoudelijke³⁸. Dit percentage was nog steeds fors en gemeenten bezuinigden navenant op het aantal uren en de tarieven. Dit leidde tot protesten van ontvangers en belangenverenigingen. Verder kwamen thuiszorgorganisaties met hun bedrijfsvoering in de knel.³⁹ Er kwam weliswaar nog de huishoudelijke-hulptoelage, maar de sterke afbouw van huishoudelijke hulp was toen al in gang gezet. Dit is een illustratie van het risico op 'kaalslag' dat kan optreden als niet aan de voorwaarden van decentralisatie in Figuur 1 wordt voldaan.

Figuur 4. De les van Wmo 2007: houd nieuwe budgetten zo kort mogelijk apart zichtbaar

Het lang zichtbaar houden van een aparte geldstroom bij een nieuwe taak leidt tot *mental accounting*.⁴⁰ De ervaringen met de Wmo 2007 laten zien dat een decentralisatie met een budget dat te lang apart zichtbaar blijft, in combinatie met een bezuiniging, kan leiden tot een uniforme versobering ('kaalslag'). Een decentralisatie met bezuiniging heeft daarom meer kans van slagen als budgetten voor nieuwe taken na enkele jaren niet meer apart zichtbaar zijn.

Volgens de Raad moet het oormerken van budgetten (dat nog een stap verder gaat dan apart zichtbaar houden) waar sommige moties toe oproepen⁴¹ daarom afgeraden worden.

³⁵ Regeerakkoord 'Bruggen slaan', Bijlage A Financieel beleid, p. 18

³⁶ VWS, kamerbrief 23 maart 2015, inzet Huishoudelijke hulp toelage

³⁷ Regeerakkoord 'Bruggen slaan', Bijlage A Financieel beleid, p. 18

³⁸ Kamerbrief VWS 24 april 2013, over resultaten Zorgakkoord

³⁹ Zie de berichten in [Binnenlands Bestuur: dossier huishoudelijke hulp](#)

⁴⁰ R.H. Thaler, *Mental Accounting Matters*, *Journal of Behavioral Decision Making* 12(3):183-206.

⁴¹ Motie van het lid Leijten en motie van het lid Voortman, Tweede Kamer, 19 mei 2016

Gemeentefonds: Decentralisatie-uitkeringen MO-VO

Het karakter van een decentralisatie-uitkering is binnen de Fw bijzonder: het zijn middelen die in beginsel tijdelijk toegekend worden en/of uit de aard der zaak een andere verdeling moeten volgen dan de algemene uitkering uit het gemeentefonds, omdat de lokale kostenstructuur afwijkt. Vaak worden deze als vehikel gebruikt voor tijdelijk beleid, zoals versterking van peuterspeelzaalwerk. Voor 2017 gaat het om 43 uitkeringen.⁴²

Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang zijn taken die bij een aantal (centrum)gemeenten historisch gegroeid zijn. Bij wijze van kwaliteitsimpuls zijn die taken in het laatste kwart van vorige eeuw toegewezen aan een landelijk dekkend systeem van centrumgemeenten (43 voor MO, 35 voor VO). De objectieve budgetverdeling poogde een gelijk voorzieningenniveau op dit gebied te waarborgen.

Hoewel DU's in beginsel tijdelijk van karakter zijn, kennen de DU's voor MO en VO een semi-permanent karakter, alleen al vanwege de historische vergroeiheid met de centrumgemeenten van de voorzieningen. Het Rijk onderzoekt op dit moment de mogelijkheid om tot een geïntegreerd verdeelmodel met Beschermd Wonen en de Wmo 2015 te komen⁴³, vanwege de inhoudelijke samenhang en overlap van doelgroepen.

Het lastige punt met de constructie van semi-permanente DU's is dat deze apart zichtbare geldstromen, mede vanwege het eerder benoemde *mental accounting*, aanvoelen als budgetten met (weliswaar 'zachte') bestedingsvoorwaarden. Middels deze soorten uitkeringen liggen bepalen en stimuleren van beleid en het afwegen van de kosten daarvan niet meer in één hand.⁴⁴ Bovendien kan de constructie dat alleen centrumgemeenten deze uitkering krijgen, leiden tot afwenteling door regiogemeenten: zij kunnen hulpbehoevende burgers 'afschuiven' naar de centrumgemeente.

Gemeentefonds: Algemene uitkering

Dit is het 'klassieke' onderdeel van het gemeentefonds, met een omvang van ongeveer 16 mrd. Dit is een belangrijke bekostigingsbron voor vele gemeentelijke taken. Daarnaast zijn er gemeentelijke belastingen, zoals bijvoorbeeld de OZB, (4 mrd), hondenbelasting, precario en parkeerbelasting en enkele algemene bekostigingsbronnen, maar die zijn in omvang veel kleiner.⁴⁵ Gemeenten bekostigen van alles en nog wat⁴⁶: parken, wegen, bedrijventerreinen, schoolgebouwen, de brandweer⁴⁷, bibliotheekwerk etc. Iets minder in het oog lopend, maar niet minder belangrijk, zijn sociale en welzijnstaken die reeds lang bij gemeenten berusten: GGD's, Jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus), minimabeleid (schuldhulpverlening⁴⁸, stadspassen etc.) en bijzondere bijstand. Het Rijk stelt weliswaar soms minimumnormen vast⁴⁹, maar in de uitvoering, verdere beleidsinvulling en eventuele 'extra's' zijn gemeenten vrij.

Sinds jaar en dag loopt de bekostiging van deze taken via de algemene uitkering van het gemeentefonds: ontschot en zonder bestedingsvoorwaarden, hetgeen het beste past bij de beleidsvrijheid die gemeenten van de wetgever gekregen hebben. Er kan dus niet gezegd worden: 'voor deze taken zit X miljard in het fonds'. Gemeenten zijn vrij in de besteding en zijn alleen aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over de aanwending. Vanwege de kostenoriëntatie van

⁴² Bron: rekenmodel septembercirculaire 2016

⁴³ Kamerbrief VWS 5 juli 2016 over Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang

⁴⁴ Rfv, *Verdelen, vertrouwen, verantwoorden*, 2011

⁴⁵ Alle overige belastingen (uitgezonderd de OZB) bedragen voor de gemeenten samen nog geen 1 mrd. Dit is uitgezonderd de leges en heffingen, zoals voor riolering, reiniging en paspoorten. Het onderscheid met de gemeentelijke belastingen dat leges en heffingen bestemmingsheffingen zijn: wettelijk staat hier een concrete dienst of product tegenover, en deze mogen maximaal kostendekkend zijn.

⁴⁶ Reiniging en riolering wordt voor een groot deel met bestemmingsheffingen bekostigd, zie noot 45

⁴⁷ Via de veiligheidsregio

⁴⁸ Verplicht sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

⁴⁹ De Wgs stelt de aanwezigheid van gemeentelijk shv-beleid verplicht, de PW verbiedt het voeren van categoriaal beleid bijzondere bijstand (dat wil zeggen: iemand krijgt BB als hij tot een bepaalde groep hoort)

de verdeling (zie Figuur 2) volgt de verdeling van de algemene uitkering de kosten, niet andersom. De verdeling kan dus niet gebruikt worden om de uitgaven van gemeenten te normeren en cijfermatige, letterlijke, conclusies te trekken over 'overschotten' en 'tekorten'. Dit is een belangrijke notie voor de volgende paragraaf.

4 Hebben gemeenten zorggeld overgehouden?

Inleiding

In het najaar van 2016 ontstond ophef over een persbericht van het CBS: gemeenten zouden in 2015 voor € 1,2 miljard 'zorggeld overgehouden hebben'.⁵⁰ Dit was de uitkomst van een berekening met een methode die eerder toegepast is.⁵¹ Naar aanleiding van de commotie waar dit persbericht toe leidde, heeft het Ministerie van BZK onderzoek laten uitvoeren om een cijfermatige en kwalitatieve duiding hiervan te geven.⁵² In deze paragraaf geeft de Raad een aantal observaties en duidingen naar aanleiding van die bevindingen.

1. De berekening kon en mocht zo worden gemaakt, maar riep verkeerde associaties op

In de kamerbrief van 9 november 2015 heeft de Minister van BZK, naar aanleiding van vragen van de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken, toegelicht op welke wijze de financiële positie van gemeenten betreffende het sociaal domein inzichtelijk wordt gemaakt. Volgens deze toelichting wordt de methodiek gebruikt van het periodiek onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds, "*waarbij wordt bekeken of de gemeentelijke lasten blijven aansluiten bij de verdeling van het gemeentefonds*".⁵³ Dat betekent dat cijfermatige conclusies die uit een dergelijke analyse volgen, vooral betrekking hebben op de *verdeling* van het gemeentefonds. Ten aanzien van het *volume* vervult de berekening ("komen gemeenten uit met de overgehevelde middelen?") niet meer dan een signaalfunctie: zouden gemeenten uit moeten kunnen komen met de middelen? Er kunnen op basis van deze berekening dus geen conclusies worden getrokken in termen van financiële *omvang* van het 'overschot' of 'tekort'.

Die laatste twee begrippen zijn opzettelijk tussen aanhalingstekens gezet. In voornoemde kamerbrief schrijft het Rijk nadrukkelijk: "*Overigens zijn de middelen die het Rijk als integratie-uitkering verstrekt aan gemeenten algemeen van karakter en vrij besteedbaar*". Alleen bij specifieke uitkeringen (zie de vorige paragraaf) kan van 'overschot' of 'tekort' gesproken worden; bij middelen in het gemeentefonds kan dit vanwege de vrije besteedbaarheid niet. Dit heeft de Minister van BZK ook benadrukt.⁵⁴

Al met al kan gezegd worden dat deze berekening, die vooral een signaalfunctie vervult of gemeenten uit kunnen komen met de middelen, verkeerde associaties heeft opgeroepen – hoewel de berekening an sich wel gemaakt kon worden. De verwarring is ontstaan omdat een verdeeltechnische conclusie vertaald is naar een letterlijk oordeel over het volume. Rijk en gemeenten hebben dat in de afspraken rond (financiële) monitoring echter nooit beoogd.

2. In werkelijkheid bedroeg de uitkomst van de berekening €800 mln

De berekening had betrekking op het geheel van het sociaal domein, zowel voor de nieuwe taken als voor taken die gemeenten traditioneel al geruime tijd vervullen. In de commotie is verloren gegaan dat het saldo van de berekening op al deze taken gezamenlijk €800 mln bedroeg. Dit bedrag is dan ook gecommuniceerd door het Ministerie van BZK. Gemeenten bleken in 2015 op het gebied van werk en inkomen €400 mln meer te hebben uitgegeven dan waar de verdeling rekening mee houdt.

3. De berekening had niet alleen betrekking op nieuwe, maar ook op bestaande taken

⁵⁰ Persbericht CBS, 31 oktober 2016; Kamerbrief BZK, 31 oktober 2016

⁵¹ SCP, *Overall rapportage sociaal domein 2015*, Den Haag mei 2016

⁵² Kamerbrief BZK 28 februari 2017 over onderzoek financiën sociaal domein; *Eindrapport financiële cijfers sociaal domein*, AEF, februari 2017; *Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers*, Cebeon, februari 2017

⁵³ Kamerbrief BZK, 9 november 2015, over de concretisering van de Overall Rapportage Sociaal Domein

⁵⁴ Kamerbrief BZK 28 februari 2017 over onderzoek financiën sociaal domein

In berichtgeving en Kamervragen werd de suggestie gewekt dat de gemeenten het bedrag louter 'overhielden' op de nieuwe taken en in 2015 overgehevelde budgetten. Zoals bij het vorige punt al benoemd was dit echter niet het geval: de berekening sloeg op *alle* gemeentelijke taken, nieuw en bestaand, in het sociaal domein. En omdat er geen vergelijking bestond met wat het saldo op het sociaal domein van gemeenten in het jaar daarvoor (2014) bedroeg, kan er geen conclusie getrokken worden over het saldo op de *nieuwe* taken.

4. Vanwege de integrale aanpak die voorgestaan wordt, is het niet wenselijk om een onderscheid tussen 'nieuwe' en 'bestaande' taken te maken

Inhoudelijk gezien is het wenselijk om het geheel van oude en nieuwe taken te beschouwen. Er is immers behoefte aan meer integraal en preventief werken, waar juist ook de 'oude' taken van gemeenten een rol in spelen; denk aan het klassieke welzijnswerk. Naarmate het nieuwe beleid van gemeenten verder uitkristalliseert, zullen oude en nieuwe taken steeds verder verweven raken. Uit het onderzoek dat de Minister van BZK heeft laten uitvoeren bleek dat er nu reeds een grote diversiteit is in hoe gemeenten het sociaal domein (en taken daarbinnen) afbakenen.⁵⁵

Een bredere afbakening van taken is vanwege de beoogde integrale aanpak aangewezen. Een oppervlakkige afbakening in 'oude' en 'nieuwe' taken zal steeds problematischer worden. Dat betekent dat de conclusies die men trekt op deze notie afgestemd dienen te worden.

5. Er werd in de berichtgeving niet geduid dat 2015 een overgangsjaar is, noch dat het een stand van zaken betrof die onvolledig is, bijvoorbeeld vanwege nog niet gefactureerde jeugdzorg. Bovendien moeten gemeenten rekening houden met kortingen op de jeugdzorg vanaf 2016

De nuances dat 2015 een overgangsjaar betrof, zijn verloren gegaan. In dat jaar ging het immers om continueren van zorg en het borgen van het overgangsrecht. Daarnaast hadden gemeenten pas heel laat zicht op budgetten, aantallen cliënten en het type zorg dat hun cliënten hebben. Het is in dit licht begrijpelijk dat gemeenten voorzichtig begroot en uitgegeven hebben.

Daarnaast is uit de decentralisatie van de huishoudelijke hulp in 2007 de les te trekken dat er een 'badkuipeffect' kan optreden: bij nieuwe taken begroten gemeenten voorzichtig en kopen ze zuinig in, zodat in de eerste jaren een netto bezuiniging optreedt. Naarmate de jaren vorderen, lopen de kosten echter weer op.⁵⁶

Ten derde vraagt de jeugdzorg aparte aandacht. In dat type zorg is vaak sprake van langdurige trajecten, waarvan de rekening pas na enkele jaren duidelijk is. Gemeenten moesten daarom rekening houden met dit 'onderhanden werk', maar hebben deze vaak niet in de jaarrekening opgevoerd. Die rekeningen komen dus nog. Bovendien is uit Tabel 1 af te leiden dat de bezuiniging op jeugdzorg pas vanaf 2016 echt zijn beslag krijgt. Ook hiermee hebben gemeenten rekening gehouden. Hetzelfde geldt voor de verzilvering van PGB's.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat gemeenten bestemmingsreserves voor het sociaal domein hebben aangelegd. Deze observatie plaatst de berichtgeving ook in een ander daglicht.

Figuur 5. Samenvattend: het opgeroepen beeld klopt niet

De uitkomst van een verdeeltechnische berekening, die vooral een signaalfunctie vervult ten aanzien van de financiële positie in het sociaal domein van gemeenten, is ten onrechte letterlijk geïnterpreteerd in termen van 'overschotten' en 'tekorten' in euro's. Binnen de context van de vrije besteedbaarheid van middelen in het gemeentefonds kan er echter geen sprake zijn van 'tekort' en 'overschot'.

Bovendien ging de rekensom over het geheel van taken in het sociaal domein, wat vanuit het beleid van preventie en integraal werken wenselijk is. Er kan dus geen knip gemaakt worden in 'oude' en 'nieuwe' taken. Bovendien ontbrak een nulmeting (2014), waardoor sowieso al geen conclusie getrokken kon worden over de *nieuwe* taken alleen.

⁵⁵ Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers, Cebeon, februari 2017

⁵⁶ Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers, Cebeon, februari 2017

Zelfs conclusies over toereikendheid ('is het overgehevelde budget voldoende?') moeten met voorzichtigheid getrokken worden, vanwege het bijzondere karakter van het overgangsjaar 2015, dat vooral in het teken stond van zorgcontinuïteit. Bovendien is er nog beperkt zicht op facturen voor langjarige trajecten die nog niet gestuurd – en dus nog niet betaald- zijn, maar waar gemeenten wel rekening mee moeten houden. Het is dan ook belangrijk om op te merken dat gemeenten bestemmingsreserves voor het sociaal domein hebben aangelegd. Tot slot is het belangrijk om te beseffen dat de grootste bezuiniging op jeugdzorg pas vanaf 2016 gaat lopen, zie Tabel 1.

5 Verdeelmodellen: mythes en misverstanden⁵⁷

Verdeelvraagstukken leiden vaak tot beroering, omdat ze vragen oproepen over de mate waarin de nieuwe verdeling aanluit bij de kosten die gemeenten hebben. Ook de objectiviteit van de verdeling staat daarbij ter discussie. Een andere veelgehoorde klacht is dat verdeelmodellen vaak "zo ingewikkeld" zijn. Deze staat op gespannen voet met het andere type klacht, namelijk dat een specifieke situatie in een individuele gemeente niet gehonoreerd wordt. De discussie wordt in belangrijke mate bepaald door de focus op de omvang van herverdeeleeffecten.

Dit alles vormt de voedingsbodem voor vele mythes en misverstanden over verdeelmodellen, die echter voorbij gaan aan de aard van verdeelvraagstukken. Het gaat om een zo wetenschappelijk mogelijk verantwoorde benadering, maar er zijn altijd bestuurlijke keuzes nodig. Daarom kiest de Raad het perspectief van deze misvattingen om de principes en bestuurlijke keuzes achter de verdeelmodellen te beschrijven.

Mythe 1: "De historische kosten zijn de echte weergave van de zorgbehoefte"

In paragraaf 3 is al genoemd dat in 2015 voor de verdeling van de IU SD een historisch model is gehanteerd, dat wil zeggen: een reconstructie van de historische kosten per gemeente is als verdeelsleutel genomen. Vanaf 2016 vindt een ingroei plaats naar een volledig objectieve verdeling in 2018, die aan de principe van de algemene uitkering in het gemeentefonds voldoet. Die worden onder mythe 2 toegelicht.

De ratio achter het historisch verdelen in 2015 was dat gemeenten op deze manier de continuïteit van zorg konden waarborgen. Zo kon het overgangsrecht dat in 2015 voor bestaande cliënten gold, gestand gedaan worden. Voor de historische verdeling is een reconstructie gemaakt van de kosten per gemeente in de jaren vlak ervoor⁵⁸. Deze reconstructie is echter niet meer dan dat; het is niet mogelijk gebleken om een volledig getrouwe weergave van de gemaakte kosten per gemeente te geven. De eerste reden is dat gegevens uit vele bronnen gehaald moesten worden: het CAK, de provincies, het CIZ, zorgkantoren, enquêtes onder zorginstellingen et cetera. Deze bronnen sluiten niet op elkaar aan en zijn nooit ontworpen met de gedachte om gegevens per gemeente te genereren. Hieruit volgt dat voor de toerekening van kosten aan gemeenten veel aannames nodig waren. Ten tweede zijn voor de toerekening van kosten aan cliënten ook aannames nodig (denk aan de toerekening van overhead, die niet uniform geschiedt). Ten derde bleken er vele witte vlekken in de gegevens te zijn, die ook weer met aannames ingekleurd moesten worden.⁵⁹

Een belangrijk voorbeeld van dit fenomeen wordt gegeven door de jeugdhulp voor 18+'ers. Er zijn vele signalen ontvangen dat het historisch budget voor jeugdhulp 18+ zonder verblijf en

⁵⁷ Een uitgebreidere versie van deze paragraaf is vanuit de Raad eerder verschenen. Zie B.W.A. Leurs, *Modellen, mythes en misverstanden: budgetverdeling Jeugd en Wmo*, Sociaal Bestek, april/mei 2016

⁵⁸ In de praktijk was dit vaak het jaar 2013

⁵⁹ SCP en Cebeon, *Verdeling historische middelen jeugdhulp*, Den Haag/Amsterdam, mei 2014

jeugdreclassering niet aansluit op de werkelijke kosten, wat een reden is om te onderzoeken of een objectieve verdeling wenselijker is.⁶⁰

Maar zelfs als een exacte historische reconstructie mogelijk was gebleken, dan hoeft dit nog niet 'eerlijker' te zijn. De reden daarvoor volgt uit de ontzenuwing van de volgende mythe.

Mythe 2: "De historische verdeling is eerlijker"

Uit de onderzoeken die de historische verdeling vast moesten stellen, kwamen verschillen tussen gebieden naar voren die niet op grond van bevolkingssamenstelling en gezondheidstoestand te verklaren waren. Daarentegen kwamen wel verschillen in beleid (bijvoorbeeld het inkoopbeleid van zorgkantoren) naar voren. Ook was er een aantal effecten die zich laten samenvatten in 'aanbod creëert vraag'⁶¹. Denk aan de aanwezigheid van actieve PGB-bureaus en de aanwezigheid van zorginstellingen met een actieve marktbenadering. Dit zijn dus niet-objectiveerbare verschillen, die voortkomen uit beleidskeuzes van bijvoorbeeld zorgaanbieders en zorgkantoren.

Het is een politieke keuze om verschillen die ontstaan zijn door toeval en beleid al dan niet te honoreren. Daar de politieke keuze is geweest om de bekostiging naar het gemeentefonds over te hevelen, dient de verdeling te voldoen aan de principes die daarvoor gelden – zie Figuur 2. Dat betekent in dit concrete geval dat alle gemeenten in dezelfde financiële uitgangspositie geplaatst moeten worden. Het honoreren van historisch gegroeide ongelijkheden staat met dit principe op gespannen voet.

Bovendien staat een historische verdeling de transformatie van beleid in de weg. Er is geen financiële prikkel om historisch gegroeide, maar beleidsmatig en maatschappelijk onwenselijke situaties te veranderen.

Dit laat echter onverlet dat er situaties kunnen zijn die niet door gemeenten beïnvloedbaar zijn (zoals de aanwezigheid van landelijke specialistische instellingen, die belast zijn met extramuraliseringsbeleid). Een dergelijke situatie kan een dergelijke gemeente op achterstand zetten ten opzichte van andere. Er kan dan reden zijn om een uitzondering te maken voor deze situatie. Hier zijn echter expliciete keuzes voor nodig, die een stevige onderbouwing vereisen.

Mythe 3: "Door decentralisatie nemen de verschillen toe"

Decentralisatie naar gemeenten moet tot maatwerk leiden. De zorg is dat er grote verschillen tussen gemeenten ontstaan. In de vorige mythe kwam echter al aan de orde dat ook in de situatie voor 2015 ongelijkheden tussen (zorgkantoren) regio's bestonden. Deze waren alleen minder zichtbaar en lagen minder onder een vergrootglas. Ze worden door de overheveling van de verantwoordelijkheid naar gemeenten beter zichtbaar. Besluitvorming door gemeenten vindt publiekelijk plaats en is transparanter dan het inkoopproces van een zorgkantoor. Dit gevoegd bij de verandering van aanspraken door de beleids- en stelselwijzigingen maken dat deze zorgen meer op de voorgrond treden.

Decentralisatie naar gemeenten heeft echter als voordeel dat dit het correctiemechanisme biedt van vergelijking en horizontale verantwoording. Als de gemeenteraad van oordeel is dat verschillen met andere gemeenten te groot worden, dan kan hij het college ter verantwoording roepen, in combinatie met het zelf leggen van andere prioriteiten.

Mythe 4: "De huidige objectieve verdeling is toekomstbestendig"

Hoewel historisch verdelen principiële nadelen heeft, is de objectieve verdeelsleutel die in 2018 volledig van kracht zal zijn, niet het eindstation. De eerste reden is dat er specifieke situaties zijn die in de verdeling pas opgelost kunnen worden als er bestuurlijke en politieke keuzes gemaakt

⁶⁰ Ministeries van V&J en WVS, *Factsheet compensatieregeling Jeugdhulp 18+ en voogdij*, januari 2017

⁶¹ Cebeon, *Verdeelsystematiek middelen jeugdhulp*, november 2014; AEF, *Objectief verdeelmodel Wmo 2015*; augustus 2014

zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voornoemde specialistische instellingen met landelijke uitstraling, maar ook om voogdij en toepassing van het woonplaatsbeginsel.⁶²

De tweede reden is echter principiëler. Voor de verdeling van het gedecentraliseerde budget is een objectieve verdeelsleutel ontwikkeld (die overigens pas in 2018 volledig van kracht zal zijn). De wijze waarop deze geconstrueerd moest worden, maakte dat deze objectieve verdeling noodzakelijkerwijs de sporen van het 'oude' beleid met zich mee droeg. Voor de nieuwe taken ontbrak immers een goed referentiekader om te bepalen welke kosten noodzakelijk zijn. De enige manier om een beeld te krijgen van deze zorgbehoefte was om per gemeente te kijken naar zaken als historische kosten, aantal cliënten, zwaarte van de indicatie en dergelijke – al is het maar met een half oog. Er was immers geen ander richtsnoer. Daardoor is het objectief model vormgegeven met de spreekwoordelijke 'blik in de achteruitkijkspiegel'.

Als het beleid van gemeenten voldoende is uitgekristalliseerd en de landelijke politiek bepaalde keuzes heeft gemaakt (en daaraan vasthoudt), kan de ontwikkeling van een nieuwe verdeelsleutel aan de orde zijn. Het nieuwe verdeelmodel zal dan recht moeten doen aan de hoofdregel van de verdeling van het gemeentefonds: rekening houden met de noodzakelijke kosten die gemeenten moeten maken (kostenoriëntatie). Daarvoor dienen de kosten zich eerst te hebben uitgekristalliseerd, zodat men zich een oordeel kan vormen over welke kosten als noodzakelijk beschouwd worden. Dan pas kan nagedacht worden over hoe met uitzonderingsposities omgegaan moet worden.

6 Conclusie: financiële houdbaarheid, omgaan met onzekerheid en stelselverantwoordelijkheid

In de voorgaande paragrafen passeerden aantal vraagstukken en knelpunten de revue waarover in de komende jaren keuzes gemaakt moeten worden. Hoe de Raad aankijkt tegen deze keuzes valt buiten de informatieve opzet van deze toelichting. Om die reden zal de Raad medio 2017 een apart advies uitbrengen over dit thema. Voor nu wil de Raad zich beperken tot het benoemen van de mechanismen die relevant zijn voor de financiële houdbaarheid, waar alle spelers zich rekenschap van dienen te geven.

Financiële houdbaarheid gebaat bij beleidsvrijheid en niet-geormerkte en niet apart zichtbare budgetten

In dit stuk is op basis van een analyse van de beleidstheorie en ervaringen uit eerdere decentralisaties de conclusie getrokken dat lokaal maatwerk en een bepaalde mate van beleidsvrijheid noodzakelijke voorwaarden zijn voor het slagen van de decentralisaties. Als de landelijke politiek daarentegen normen wil stellen en nog vele jaren met apart zichtbare – of zelfs geormerkte - budgetten wil werken, dan verdwijnt niet alleen de doelmatigheidswinst van decentralisatie. Het resultaat zal immers zijn dat iedereen weliswaar hetzelfde krijgt, maar veel minder dan voorheen - met als resultaat dat niemand tevreden is. Dit is een risico als budget voor de Wmo geormerkt wordt.⁶³ Een les hiervoor is de huishoudelijke hulp, waarbij onder andere *mental accounting* een rol speelde in het mechanisme.

Het is niet alleen de bovenstaande boodschap aan de landelijke politiek die van belang is. Er speelt een aantal mechanismen waar meerdere spelers invloed op hebben. Deze zijn inherent aan de decentralisatie en de beleidstheorie daarachter, die in essentie gaan over de vraag hoe het openbaar bestuur zijn rol neemt in het omgaan met onzekerheden en hoe die het begrip

⁶² In dit voorbeeld gaat het bijvoorbeeld om instellingen die de voogdij van kinderen overnemen. De gemeente waar de instelling gevestigd is, krijgt dan te maken met kosten voor inwoners waarvoor ze niet of slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden.

⁶³ Zie motie van het lid Leijten over het oormerken van zorggeld, Tweede Kamer, 19 mei 2015

'stelselverantwoordelijkheid'⁶⁴ vorm geeft. Die mechanismen kunnen het duidelijkst geformuleerd worden aan de hand van paradoxen.

Omggaan met onzekerheden: drie paradoxen

De eerste is de decentralisatieparadox. Taken zijn naar gemeenten overgeheveld om zo dicht mogelijk bij de burger vormgegeven te worden, maar sommige taken echter zijn van dusdanige omvang of complexiteit dat gemeenten, zij het opgelegd danwel uit vrije wil, samenwerken op een grotere schaal. En dus op meer afstand van de burger. Dit verschijnsel is geadresseerd in de eerste bevindingen van de Raad inzake de decentralisaties. Dit kan leiden tot een afname van de democratische legitimiteit⁶⁵ en er ontstaat spanning tussen de wensen van de verschillende deelnemende gemeenten. Er zijn goede manieren om hiermee om te gaan, maar dat vereist wel een andere houding van zowel regionale samenwerkingsverbanden, als van deelnemende colleges en gemeenteraadsleden.⁶⁶ In de relazen zijn voorbeelden te vinden van manieren waarop gemeenten dit invullen en het 'democratische gat' dichten, maar dit verschijnsel vergt continue aandacht en inspanning van alle betrokken partijen – in de eerste plaats van de samenwerkende gemeenten zelf.

De tweede is de preventieparadox: financiële houdbaarheid zou bereikt moeten worden doordat nabijheid preventie vergemakkelijkt, waardoor problemen gesignaleerd worden voordat die onbeheersbaar worden. Maar als men actief op zoek gaat naar probleemgevallen, dan zal men in eerste instantie juist meer probleemgevallen tegenkomen. Een preventieve aanpak kan in zoverre helpen dat gemeenten sneller zorgbehoefte kunnen signaleren dan in de oude situatie mogelijk was. De redenering is dat er minder zwaardere zorg nodig is dan 'als het te laat is', en per saldo minder geld nodig is. De baten van preventief beleid worden – als ze zich voordoen – echter pas later in de tijd zichtbaar. Bovendien zullen deze niet altijd toevallen aan degene die de kosten voor preventie heeft gemaakt; denk aan de zorgverzekeraar die een lagere schadelast heeft omdat de gemeente enkele jaren daarvoor preventief gezondheidsbeleid heeft opgezet.

Als derde is er de interventieparadox: er wordt een groter beroep op de zelfredzaamheid van mensen gedaan, maar dit kan leiden tot uitstel en op zijn beurt – is de redenering – tot juist hogere zorgkosten.

Het is nu echter te vroeg om deze hypothesen – of hun tegendeel - aan de realiteit te toetsen. De Overall Rapportage Sociaal Domein van het SCP en de Monitor Sociaal Domein van KING zijn de belangrijkste bronnen om te kunnen staven welk mechanisme opgeld doet. Dit zijn belangrijke ingrediënten voor het antwoord op de vraag of de beleidsdoelen achter decentralisatie gehaald kunnen worden. Hiervoor is het wel nodig dat gemeenten en het Rijk tot een minimale, gezamenlijke set indicatoren komen om betrouwbaar en vergelijkbaar cijfermateriaal te kunnen verkrijgen. Op zijn minst is een definitie nodig over wanneer een hulpvraag van een bewoner als zodanig meegeteld wordt. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en gemeenten, beide vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. De kunst daarbij is om de verantwoording horizontaal te houden, maar de informatie voldoende vergelijkbaar te maken om tot landelijke inzichten te komen.⁶⁷

Figuur 6. Financiële haalbaarheid en stelselverantwoordelijkheid gemeenten en Rijk: 'zonder hoekvlaggen geen voetbal'

Om te zorgen dat de combinatie van decentralisaties met bezuinigingen niet tot een maatschappelijk onaanvaardbare, uniforme versobering leidt, is het noodzakelijk dat budget niet geormerkt wordt of te lang apart zichtbaar blijft. Bovendien dient de landelijke politiek terughoudend te zijn met generieke interventies op incidenten. Anders leidt dit tot mental

⁶⁴ Rob, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016

⁶⁵ Motie van het lid Bergkamp over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 24 april 2014

⁶⁶ Rob, *Wisselwerking*, december 2015

⁶⁷ Kamerbrief BZK 28 februari 2017 over onderzoek financiën sociaal domein

accounting en uniformering, met als gevolg een uniform (sterk) verlaagd voorzieningenniveau, zodat niemand tevreden is. Ruimte voor lokaal maatwerk is een noodzakelijke voorwaarde.

De vraag moet niet zijn of gemeenten voldoende geld uitgeven, maar of mensen de zorg krijgen die ze nodig hebben. Daarvoor leveren KING en SCP essentiële informatie in de Overall Rapportage Sociaal Domein en de Monitor Sociaal Domein.

Op hun beurt moeten gemeenten, in gesprek met het Rijk, een gezamenlijke, minimale set indicatoren formuleren, zodat er de mogelijkheid is om tot landelijke inzichten te komen. Alleen zo kan over een aantal jaren geëvalueerd worden of het beleid het beoogde effect heeft bereikt, of mensen de zorg krijgen die ze nodig hebben en of er ongewenste effecten optreden. De opgave is dat de verantwoording horizontaal moet plaatsvinden - in de gemeenteraad dus, maar dat er wel een basis moet zijn tussen gemeenten en het Rijk waarop landelijke inzichten gebaseerd worden. Anders kunnen beide hun rol niet waarmaken: *'zonder hoekvlaggen geen voetbal.'*

7 Vooruitblik naar een advies

Het voorgaande is geschreven als informatief stuk, niet als advies. Desondanks is op diverse plaatsen in deze toelichting geraakt aan keuzes die voor de (financiële) toekomstbestendigheid nodig zijn. Denk aan de voorwaarden waaronder de IU SD naar de algemene uitkering overgeheveld kan worden. Terughoudendheid van de landelijke politiek bij gedecentraliseerd beleid is hier de belangrijkste van.

Verder kan de vraag gesteld worden of alle voorzieningen wel door alle gemeenten aangeboden moeten worden of dat er differentiatie moet zijn. Denk aan het borgen van de kwaliteit en bereikbaarheid van specialistische voorzieningen, of gemeenten die specialistische instellingen met landelijke uitstraling op hun grondgebied hebben. En hoe worden afwentelmechanismen tussen gemeenten dan voorkomen?

Hoe moet omgegaan worden met de overlap tussen wetten, met wal-en-schip-situaties en de financiële gevolgen daarvan? Denk aan thuiswonende Wlz-cliënten die voor hun voorzieningen een beroep kunnen doen op de Wmo, hetgeen een financieel risico voor gemeenten is. Of denk aan de groep 18-23-jarigen, die niet meer onder de Jeugdwet valt, maar wel ondersteuning nodig heeft en dan tussen wal en schip dreigt te vallen. Met alle persoonlijke, maatschappelijke en financiële gevolgen van dien. Elk van deze - en soortgelijke - vragen vereisen keuzes van de politiek, die op hun beurt consequenties hebben voor de financiële verhoudingen.

Het is niet aan de Raad om zich uit te spreken over deze politieke keuzes, maar hij heeft wel als taak om te wijzen op de randcondities en consequenties van deze keuzes voor de financiële verhoudingen. De Raad zal deze uiteenzetten in een advies, dat medio 2017 het licht zal zien.