
POR 2010: verkenningen verdeling Wmo

*Ontwikkelingen netto lasten van gemeenten in relatie tot
verdeelsleutel huishoudelijke verzorging*

543009 - 004

Rapport

Cebeon, 12 november 2009

I Inhoudsopgave

Samenvatting	5
S.1 Inleiding.....	5
S.2 Onderzoeksaanpak in drie stappen.....	5
S.3 Belangrijkste bevindingen	6
1 Inleiding	11
2 Achtergronden van het verdeelmodel	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Relevante uitgaven/inkomsten van gemeenten	13
2.3 Belangrijkste factoren van het verdeelmodel huishoudelijke verzorging	13
2.4 Decentralisatie in 2007, invoering objectief verdeelmodel in 2008.....	14
2.5 Algemene ontwikkelingen sinds de decentralisatie	15
3 Onderzoeksaanpak en relevante basisgegevens	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Beschikbare gegevens.....	17
3.3 Onderzoeksaanpak in 3 stappen	18
4 Bruikbaarheid Iv3-gegevens voor dit POR-onderzoek	19
4.1 Inleiding.....	19
4.2 Situatie in 2007: vergelijking beelden gegevens Iv3 en CAK	19
4.3 Situatie in 2008: vergelijking beelden gegevens Iv3 en CAK	20
4.4 Conclusie: Iv3-gegevens zijn bruikbaar voor signalerend POR-onderzoek.....	22
5 Ontwikkeling uitgavenpatronen van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleffecten	23
5.1 Inleiding.....	23
5.2 Omvang historische herverdeeleffecten.....	23
5.3 Ontwikkelingen in 2008 en 2009.....	24
5.4 Totaalbeeld ontwikkelingen bij gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleffecten.....	25
6 Nadere beschouwingen over het verdeelmodel	27
6.1 Inleiding.....	27
6.2 Ontwikkeling verdeelbeeld voor aantal standaardindelingen van gemeenten.....	27
6.3 Ontwikkeling verdeelbeeld voor specifieke/nieuwe indicatoren	28
6.4 Nadere toetsing nieuwe indicatoren aan spelregels voor verdeelmaatstaven.....	31
6.5 Totaalbeeld voor verdeelmodel in 2009.....	32
Bijlagen	35
A Nadere toelichting onderzoeksstappen	37
A.1 Stap 1: verkenning bruikbaarheid Iv3-gegevens.....	37
A.2 Stap 2: in beeld brengen ontwikkeling feitelijke netto lasten van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleffecten bij de start.....	38
A.3 Stap 3: nadere beoordeling van de verdeling in 2009	39
B Verwevenheid boekingen op functie 622 met andere Iv3-functies voor Wmo-taken	41

S Samenvatting

S.1 Inleiding

signalerend onderzoek in het kader van het periodieke onderhoud van het gemeentefonds (POR)

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Cebeon verzocht om in het kader van het periodieke onderhoud van het gemeentefonds (POR) een signalerend onderzoek te verrichten waarin de ontwikkeling van de netto lasten van gemeenten in relatie tot de verdeelsleutel voor de Wmo-middelen voor huishoudelijke verzorging in kaart worden gebracht en signalen worden afgegeven over de toereikendheid van de verdeling. De inhoud van de motie Willemse-van der Ploeg¹ en de bevindingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over het verdeelmodel zijn expliciet bij dit onderzoek betrokken.

rechttrekken scheefheden uit het verleden

Bij het ontwikkelen van het verdeelmodel is zoveel mogelijk rekening gehouden met aangetroffen scheefheden in de regionale uitvoeringspraktijk vanuit de historie (op basis van gebruiksgegevens uit het jaar 2005). Dit heeft geleid tot bewuste aansluitverschillen (herverdeeffecten) tussen het verdeelmodel en de historische budgetten, teneinde op basis van een geobjectiveerd verdeelmodel alle gemeenten zoveel mogelijk een gelijkwaardige bestedingspotentie mee te geven.

decentralisatie in 2007, invoering objectief verdeelmodel in 2008

In 2007 zijn de middelen voor huishoudelijke verzorging gedecentraliseerd naar de gemeenten op basis van de historische budgetten zoals deze in het verleden waren aangetroffen (dus inclusief scheefheden uit het verleden).

Het objectieve verdeelmodel is in 2008 ingevoerd. Dit verdeelmodel bevat in hoofdlijnen de volgende soorten indicatoren: inwoners naar leeftijdsklassen, (eenpersoons)huishoudens naar leeftijdsklassen, huishoudens met een laag inkomen, en arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers. In samenhang met de invoering van het verdeelmodel is een overgangsregeling van toepassing waarin gemeenten in drie stappen van het historische niveau overgaan naar de volledige werking van het verdeelmodel. De middelen in het verdeelmodel worden via een integratie-uitkering van het gemeentefonds uitgekeerd.

dynamiek op terrein van huishoudelijke verzorging

Sinds de decentralisatie in 2007 is er sprake van een grote dynamiek op het terrein van de huishoudelijke verzorging, zowel vanuit het gemeentelijke beleid (aanbestedingen, herindiceringen, inbedding in bredere voorzieningspakket Wmo) als vanuit landelijke ontwikkelingen (regelgeving inzet alpha-hulpen, macro-ontwikkeling van de voeding, e.d.).

S.2 Onderzoeksaanpak in drie stappen

Bij de onderzoeksaanpak zijn drie stappen gevolgd:

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31795, nr. 25.

1. eerst is de bruikbaarheid van Iv3-gegevens (uitgaven/inkomsten huishoudelijke verzorging op basis van gemeentelijke rekeningen/begrotingen) bezien voor dit POR-onderzoek;
2. vervolgens zijn de ontwikkelingen in de feitelijke netto lasten van voordeel- en nadeelgemeenten in beeld gebracht, zodat een recent inzicht wordt gegeven in de mate waarin het beoogde rechtstrekken van scheefheden uit het verleden in de praktijk ook daadwerkelijk plaatsvindt;
3. tot slot is op grond van het meest recente beeld van de uitgavenpatronen (2009) van uiteenlopende typen gemeenten een nadere beoordeling gegeven van de werking van het verdeelmodel.

S.3 Belangrijkste bevindingen

S.3.1 Gebruik Iv3-gegevens

Tegen de achtergrond van het feit dat het bij huishoudelijke verzorging om een recente taak van gemeenten gaat, is nagegaan in hoeverre gemeenten de nieuwe begrotingsfunctie voor huishoudelijke verzorging zodanig benutten dat deze (Iv3-)gegevens² voldoende bruikbaar zijn voor dit signalerende POR-onderzoek.

Op grond van vergelijkingen met CAK gegevens over het feitelijke gebruik van huishoudelijke verzorging door gemeenten kan worden geconcludeerd dat de Iv3-gegevens (na globale opschoning voor evidente boekingsproblemen) bruikbaar zijn voor het onderhavige signalerende POR-onderzoek omtrent de werking van het verdeelmodel huishoudelijke verzorging.³

S.3.2 Ontwikkeling uitgavenpatronen van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleeffecten

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de uitgavenpatronen van voor- en nadeelgemeenten zich tussen de jaren hebben ontwikkeld. De voor- en nadeelgemeenten zijn in groepen ingedeeld op basis van de omvang van het oorspronkelijke herverdeeleeffect (hve) in het basisjaar 2005.

Tabel S.1. Ontwikkeling omvang afwijkingen tussen feitelijke netto uitgaven en werking verdeelmodel huishoudelijke verzorging (inclusief uitvoeringslasten) tussen basisjaar 2005, 2008 (begroting) en 2009 (begroting). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>hve basisjaar 2005</i>	<i>afwijking o.b.v. begroting 2008</i>	<i>afwijking o.b.v. begroting 2009</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	22	15	11
<i>gemeenten met hve +10% tot +25%</i>	11	8	7
<i>gemeenten met hve -/ -10% tot +10%</i>	-2	-3	-2
<i>gemeenten met hve -/ -10% tot -/ -25%</i>	-15	-7	-6
<i>gemeenten met hve > -/ -25%</i>	-32	-21	-18
<i>totaal</i>	0	0	0

2. Iv3 staat voor Informatie voor derden en betreft gegevens van gemeenten (rekeningen/begrotingen) die door het CBS worden verwerkt.
3. Overigens wordt opgemerkt dat Iv3-gegevens niet zonder meer geschikt zijn voor verdere herijkingen.

leesvoorbeeld: groep gemeenten met hve > +25%

Herverdeeeffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 22 euro per inwoner hoger dan het niveau van de historische uitgaven aan huishoudelijke verzorging (voorafgaand aan de decentralisatie).

Afwijking op basis van begroting 2008

Deze groep gemeenten houdt op basis van de lv3-gegevens over de begroting 2008 gemiddeld circa 15 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel dat in 2008 voor het eerst in werking trad (exclusief effect overgangsregeling).

Afwijking op basis van begroting 2009

Deze groep gemeenten houdt op basis van de lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 11 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel in 2009.

afnemende aansluitverschillen

Zowel voor gemeenten met een positief als een negatief herverdeeeffect in het basisjaar 2005 is er in 2009 duidelijk sprake van een kleinere afwijking. De feitelijke netto lastenpatronen bewegen zich derhalve duidelijk in de richting van het verdeelmodel. De verschillen zijn in het tweede jaar waarin het verdeelmodel van toepassing is (2009) aanmerkelijk kleiner dan voorafgaand aan de decentralisatie (2005). Dit patroon van afnemende afwijkingen geeft aan dat gemeenten scheefheden vanuit het verleden tot op heden voor een belangrijk deel hebben weggewerkt.

resterende aansluitverschillen in 2009

Wel blijft er in 2009 –het tweede jaar waarin het objectieve verdeelmodel werkt– sprake van een duidelijk gemiddeld afwijkend patroon bij zowel voor- als nadeelgemeenten. Het is daarbij nog niet duidelijk in hoeverre de ontwikkelingen al helemaal zijn uitgekristalliseerd (dan wel dat er in de komende tijd sprake zal zijn van nog verder afnemende afwijkingen).

Uit achterliggende gegevens valt op te maken dat het beeld van afnemende gemiddelde afwijkingen voor de onderscheiden groepen gemeenten duidelijk kan verschillen tussen individuele gemeenten binnen deze groepen. Zo blijkt bij bepaalde gemeenten binnen de groep met een substantieel negatief herverdeeeffect in het basisjaar 2005 dat dit effect inmiddels voor een groot deel is weggewerkt, terwijl voor andere gemeenten uit dezelfde groep het effect onverminderd groot blijft in 2008/2009. Deze verschillen dienen nader te worden geduid in vervolgonderzoek.

in vervolganalyses inzoomen op achtergronden resterende afwijkingen

Bij vervolganalyses naar de werking van het verdeelmodel kan nader worden ingezoomd op de achtergronden van dergelijke individuele verschillen, bijvoorbeeld met behulp van een uitgavenanalyse in hoeverre er nog bepaalde boekingsverschillen een rol spelen of met behulp van een gerichte verschillenanalyse tussen individuele gemeenten in hoeverre sprake is van duidelijke verschillen in eigen beleidskeuzes. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met mogelijke samenhangen met andere Wmo-functies.

S.3.3 Bevindingen ten aanzien van verdeelmodel in 2009

Voor een aantal basiskenmerken zijn er tussen 2005 en 2009 geen duidelijk andere patronen van feitelijke netto uitgaven ten opzichte van het verdeelmodel op te merken. Het gaat om kenmerken gerelateerd aan inwonertal, sociale structuur en aantal ouderen. In hoofdlijnen zijn er voor gemeenten ingedeeld naar deze kenmerken relatief beperkte aansluitverschillen.

Voor een aantal specifieke, deels nieuw genoemde indicatoren is in onderstaande tabel weergegeven hoe de uitgavenpatronen van groepen gemeenten zich tussen de jaren hebben ontwikkeld. Het betreft de bestaande verdeelmaatstaf arbeidsongeschikten⁴ en daarnaast drie nieuw genoemde indicatoren:

- gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI);
- personen uit de werkzame beroepsbevolking met een lage opleiding;
- langdurig medicijngebruik in termen van Farmaceutische Kostengroepen.

Dit zijn factoren waarop ook in de motie Willemse-van der Ploeg wordt gedomd met betrekking tot de gezondheidstoestand en de sociaal-economische positie van de bevolking.

Tabel S.2. Verschil tussen score verdeelmodel huishoudelijke verzorging (inclusief uitvoeringslasten) en netto lasten voor groepen gemeenten ingedeeld naar gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), lage opleidingen, langdurig medicijngebruik, en arbeidsongeschikten. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>Gemeentegroepen</i>	<i>hve basisjaar 2005</i>	<i>afwijking o.b.v. begroting 2009</i>
<i>laag GGI</i>	-4	-3
<i>matig laag GGI</i>	-4	-2
<i>gemiddeld GGI</i>	-0	+2
<i>matig hoog GGI</i>	-1	-1
<i>hoog GGI</i>	+9	+4
<i>Totaal</i>	0	0
<i>zeer weinig lage opleidingen</i>	+8	+7
<i>weinig lage opleidingen</i>	+6	+4
<i>gemiddeld lage opleidingen</i>	-4	-2
<i>veel lage opleidingen</i>	-4	-2
<i>zeer veel lage opleidingen</i>	-7	-7
<i>zeer weinig langdurig medicijngebruik</i>	+3	+2
<i>weinig langdurig medicijngebruik</i>	+3	-1
<i>gemiddeld langdurig medicijngebruik</i>	+1	+4
<i>veel langdurig medicijngebruik</i>	+1	+2
<i>zeer veel langdurig medicijngebruik</i>	-7	-5
<i>zeer weinig arbeidsongeschikten</i>	4	3
<i>weinig arbeidsongeschikten</i>	-1	-1
<i>gemiddeld arbeidsongeschikten</i>	3	1
<i>veel arbeidsongeschikten</i>	1	-1
<i>zeer veel arbeidsongeschikten</i>	-6	-2

leesvoorbeeld: groep gemeenten met een laag GGI (gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens)

Herverdeeleffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 4 euro per inwoner lager dan het niveau van de historische uitgaven aan huishoudelijke verzorging (voorafgaand aan de decentralisatie).

4. Deze maatstaf betreft het verschil tussen alle uitkeringsontvangers en bijstandontvangers.

Afwijking op basis van begroting 2009

Deze groep gemeenten komt op basis van de lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 3 euro per inwoner tekort ten opzichte van het verdeelmodel in 2009.

ook afname aansluitverschillen bij indeling gemeenten naar specifieke indicatoren

In vergelijking met 2005 neemt de gemiddelde omvang van de afwijkingen van feitelijke netto uitgaven ten opzichte van de werking van het verdeelmodel af. Dit geldt niet alleen voor gemeenten met duidelijke positieve c.q. duidelijk negatieve herverdeeleffecten, maar ook voor onderscheiden groepen gemeenten op grond van een aantal meer specifieke structuurkenmerken. Met name is dit het geval bij indicatoren zoals gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), arbeidsongeschikten en langdurig medicijngebruik. Het geeft aan dat gemeenten een deel van de historische aansluitverschillen in de eerste twee jaar van de werking van het verdeelmodel hebben weggewerkt.

resterende aansluitverschillen in 2009

Bij diverse specifieke indicatoren is er in 2009 nog wel sprake van resterende afwijkingen. Met name tussen groepen gemeenten met een relatief hoge versus een relatief lage score op bepaalde indicatoren zijn in 2009 nog tegengestelde herverdeeleffecten waar te nemen. Dit is met name het geval bij de indicator lage opleidingen en in mindere mate bij de indicatoren gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), langdurig medicijngebruik en arbeidsongeschikten.

indicator lage opleidingen voldoet (nog) niet aan de spelregels voor verdeelmaatstaven

Bezien vanuit de spelregels voor verdeelmaatstaven schiet de registratie van de indicator lage opleidingen op dit moment nog tekort. Dit hangt vooral samen met de beperkte opzet van de registratie waardoor de gegevens relatief instabiel zijn tussen de jaren en er geen gegevens worden gepubliceerd voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Op langere termijn zou dit kunnen worden verholpen door te werken met een veel bredere basis (uitbreiding aantal waarnemingen per gemeente). Overigens is het van belang om bij een eventuele verdere verfijning van het verdeelmodel met behulp van andere indicatoren opnieuw de dan resterende afwijkingen voor de indicator lage opleidingen te bezien, omdat andere indicatoren mogelijk ook een deel van de afwijkingen bij lage opleidingen zouden kunnen verklaren.

aanbeveling om verfijning verdeelmodel nader uit te werken

Hoewel nog niet geheel duidelijk is in hoeverre de ontwikkeling van afnemende afwijkingen zich in de komende tijd zal voortzetten, is het aan te bevelen om voor twee nieuwe maatstaven een verfijning van de verdeling uit te werken. Hierbij zijn er aanknopingspunten voor:

- een plausibele verfijning van de verdeling door de indicator gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (een deel van) de rol van lage inkomens te laten vervullen. Hierdoor wordt niet alleen rekening gehouden met verschillen in inkomens tussen gemeenten aan de ‘onderkant’, maar ook aan de ‘bovenkant’ van de inkomenspositie;
- een mogelijke nuancerende rol vanuit de indicator langdurig medicijngebruik in aanvulling op de overige maatstaven die verschillen in gemiddelde gezondheidspositie tussen gemeenten indiceren (leeftijdsopbouw, inkomensverschillen en arbeidsongeschiktheid). Met name voor gemeenten met zeer veel langdurig medicijngebruik kan dit mogelijk een relevante verfijning betekenen.

Voor deze twee nieuwe indicatoren zijn er vanuit de gangbare spelregels geen bezwaren om ze als verdeelmaatstaf vorm te geven. Bij eventuele verfijningen van het verdeelmodel dient op de samenhang tussen de verschillende verdeelmaatstaven te worden gelet. Bij het opnemen van nieuwe verdeelmaatstaven dient de verdelende werking daarom te worden afgestemd op die van de overige verdeelmaatstaven.

Nader onderzoek naar de mogelijke verfijning van het verdeelmodel met behulp van nieuwe indicatoren vereist dat meer gedetailleerd wordt ingezoomd op de achtergronden van de resterende afwijkingen tussen feitelijke bestedingen volgens Iv3-gegevens in 2009 en de werking van het verdeelmodel, zowel in relatie tot mogelijke resterende effecten van boekingsverschillen in Iv3 als in relatie tot mogelijke effecten van verschillen in beleidskeuzes tussen individuele gemeenten.

Ten aanzien van de te verwachten omvang van eventuele verfijningen wordt er op gewezen dat het grootste deel van de afwijkingen bij de start samenhangt met historische scheefheden. Dit geeft aan dat de mogelijkheden voor verfijning gemiddeld hooguit een beperkt deel van de totale herverdeeleffecten bij de start kunnen wegnemen. Dit beeld wordt ondersteund door de inmiddels reeds gerealiseerde ombuigingen in de uitgavenpatronen van gemeenten tussen 2005 en 2009 en door bevindingen van het SCP, die ook –naar aanleiding van verkenningen rond het verdeelmodel– aangeeft dat het grootste deel van de aansluitverschillen bij de start van het verdeelmodel samenhangt met historische scheefheden.

1 Inleiding

onderzoek in kader van onderhoud gemeentefonds

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Cebeon verzocht om onderzoekswerkzaamheden te verrichten in het kader van het periodieke onderhoud van het gemeentefonds (POR). Het betreft nader onderzoek naar de ontwikkeling van de netto lasten van gemeenten in relatie tot de verdeelsleutel voor de Wmo-middelen voor huishoudelijke verzorging, die via een integratie-uitkering van het gemeentefonds worden verdeeld.

karakter POR

Evenals in de hoofdrapportage van het POR is het karakter van de werkzaamheden bij deze verdieping rond de Wmo-middelen (m.n. huishoudelijke verzorging) vooral om relevante ontwikkelingen in kaart te brengen en signalen af te geven over de toereikendheid van de verdeling.

achtergrond

Met ingang van 2007 zijn er AWBZ-middelen naar gemeenten gedecentraliseerd voor huishoudelijke verzorging en een aantal aanverwante specifieke regelingen. Dit vindt plaats via een zogenaamd integratie-artikel van het gemeentefonds. Voor deze middelen is op basis van de feitelijke gebruiksgegevens over het jaar 2005 een verdeelsleutel ontwikkeld, waarbij een aantal bestuurlijke keuzes is gemaakt. Op grond hiervan is er onder andere voor gekozen om scheefgroei uit het verleden recht te trekken en een aantal specifieke geldstromen meer algemeen te verdelen over alle gemeenten. Via een overgangsregeling zijn deze middelen aan het gemeentefonds toegevoegd en worden ze (naast de overgangsbudgetten) met ingang van 2008 verdeeld via de objectieve verdeelsleutel.

Gemeenten kunnen inmiddels zelf beleid voeren ten aanzien van de diverse schakels (indicatiestelling, inkoop, inpassen in bredere Wmo-aanpak e.d.) op dit beleidsterrein, waardoor wijzigingen kunnen optreden in de bestedingen ten opzichte van de historisch gegroeide praktijk onder de AWBZ.

motie Willemse-van der Ploeg en bevindingen SCP

Mede tegen de achtergrond van de historische scheefheden is er sprake van verschillen tussen de feitelijke besteding van middelen door gemeenten en de werking van de objectieve verdeelsleutel.

In een motie⁵ van de Tweede Kamer is met klem gevraagd om in de verdeelsleutel meer rekening te houden met verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de gezondheidstoestand en de sociaal-economische positie van de bevolking. De staatssecretaris van BZK heeft aangegeven bij de uitwerking van dit verzoek rekening te houden met de gangbare spelregels van het gemeentefonds. De inhoud van de motie is expliciet bij de onderzoekswerkzaamheden betrokken. Dit betekent dat wordt ingegaan op de mogelijke betekenis van genoemde gegevens over gezondheidstoestand en sociaal-economische positie in relatie tot de verdeling van de Wmo-middelen (m.n. huishoudelijke verzorging). Daarbij kan worden opgemerkt dat het vooral gaat om een mogelijke verdere verfijning van het verdeelmodel.

Ook het SCP geeft aan dat het model in hoofdlijnen een goede werking kent en dat het grootste deel van de aansluitverschillen tussen feitelijke uitgaven en de werking van het verdeelmodel samenhangt met historische scheefheden door verschillen in de regionale uitvoeringspraktijk.⁶

5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31795, nr. 25.

6. SCP, *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2009*, februari 2009, p. 73.

opzet rapportage

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van de onderzoekswerkzaamheden. Achtereenvolgens wordt in dit kader ingegaan op de volgende onderwerpen:

- korte toelichting op de achtergronden van het verdeelmodel (hoofdstuk 2);
- korte toelichting op de onderzoeksaanpak en de beschikbare basisgegevens (hoofdstuk 3);
- bruikbaarheid van Iv3-gegevens voor dit POR-onderzoek (hoofdstuk 4);
- ontwikkelingen in uitgavenpatronen van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeffecten (hoofdstuk 5);
- nadere beschouwingen over het verdeelmodel voor de middelen huishoudelijke verzorging (hoofdstuk 6).

2 Achtergronden van het verdeelmodel

2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van het onderhavige onderzoek worden in dit hoofdstuk belangrijke achtergronden toegelicht van het verdeelmodel huishoudelijke verzorging. Het betreft de volgende onderwerpen:

- de samenstellende delen van de uitgaven van gemeenten waarop de middelen voor huishoudelijke verzorging betrekking hebben (paragraaf 2.2);
- de belangrijkste factoren die in het huidige verdeelmodel zijn opgenomen (paragraaf 2.3);
- het tijdstip van de decentralisatie en de invoering van het verdeelmodel (inclusief overgangsregeling) (paragraaf 2.4);
- een aantal algemene ontwikkelingen sinds de decentralisatie (paragraaf 2.5).

2.2 Relevante uitgaven/inkomsten van gemeenten

De analyse in het kader van het POR heeft betrekking op de uitgaven van gemeenten aan huishoudelijke verzorging (begrotingsfunctie 622). Daarbij betreft het de volgende typen uitgaven en inkomsten:

- uitgaven van gemeenten aan het verstrekken van zorg in natura minus de eigen bijdragen van cliënten hieraan;
- uitgaven van gemeenten aan persoonsgebonden budgetten ten behoeve van huishoudelijke verzorging minus de eigen bijdragen van cliënten hieraan;
- de uitvoeringslasten hiervan.

Met de netto uitgaven hieraan (bruto uitgaven minus de inkomsten uit eigen bijdragen) is rekening gehouden in de verdeelsleutel voor de middelen huishoudelijke verzorging⁷.

2.3 Belangrijkste factoren van het verdeelmodel huishoudelijke verzorging

toelichting opgenomen factoren in model

Bij de ontwikkeling van het verdeelmodel voor de middelen huishoudelijke verzorging (HV), is destijds⁸ gebleken dat vooral de volgende factoren een rol spelen in de verschillen in middelenbehoeften tussen gemeenten:

- van de totale zorg aan HV wordt het grootste deel uit HV afgenomen door inwoners van 65 jaar en ouder (circa 85%);
- daarbij loopt de gemiddelde zorgbehoefte sterk op naarmate de leeftijd stijgt (65+, 75+, 85+);
- de zorgbehoefte is bij alleenstaanden relatief groter dan bij samenwonenden (er is geen partner in huis die bepaalde zorgtaken kan vervullen);
- de sociaal-economische positie: bij veel inwoners met lagere inkomens is er voor gemeenten gemiddeld sprake van een relatief hogere uitgaven voor zorg. Dit hangt enerzijds samen met de omvang van eigen

7. Daarnaast zijn er in de integratie-uitkering ook middelen opgenomen die voorheen via subsidie-regelingen en specifieke uitkeringen werden bekostigd. Deze onderdelen maken geen deel uit van dit onderzoek.

8. Zie ook rapportages Cebeon september 2005 en maart 2007.

bijdragen (lagere inkomens betalen lagere eigen bijdragen, waardoor de kosten voor de gemeente hoger zijn) en anderzijds met een gemiddeld slechtere gezondheidssituatie van mensen met een lager inkomen (hetgeen vooral op een latere leeftijd tot uiting komt), waardoor de zorgbehoefte relatief groter is;

- arbeidsgerelateerde zorgbehoeften: in gemeenten met relatief veel arbeidsongeschikten is de gemiddelde zorgbehoefte hoger. Deze factor kent ook een relatie met verschillen in de gezondheidssituatie van de bevolking tussen gemeenten.

Deze factoren zijn in het verdeelmodel ondergebracht op basis van destijds bestaande verdeelmaatstaven/indicatoren die aan de spelregels van het gemeentefonds voldoen⁹, opdat in het kader van de decentralisatie een inpassing in het gemeentefonds eenvoudig mogelijk zou zijn¹⁰. Daarbij gaat het in hoofdlijnen om de volgende soorten indicatoren:

- inwoners naar leeftijd (jonger dan 65 jaar, 65-75 jaar, 75-85 jaar en ouder dan 85 jaar);
- (eenpersoons)huishoudens naar leeftijd (65-75 jaar, 75-85 jaar en ouder dan 85 jaar);
- huishoudens met een laag inkomen;
- arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers.

Naast de netto budgetten voor zorg in natura en persoonsgebonden budgetten is er een normatief budget voor uitvoeringslasten bepaald. Naar de feitelijke ontwikkelingen van deze lasten wordt momenteel nader onderzoek verricht (monitor uitvoeringskosten Wmo).

In totaal wordt er in 2009 ongeveer 85 euro per inwoner verdeeld aan middelen HV (circa 1,4 miljard euro).

rechttrekken scheefheden uit het verleden

Bij het ontwikkelen van het verdeelmodel met behulp van deze indicatoren is zoveel mogelijk rekening gehouden met aangetroffen scheefheden in de regionale uitvoeringspraktijk vanuit de historie (op basis van gebruiksgegevens uit het jaar 2005). Dit heeft geleid tot bewuste aansluitverschillen (herverdeeleffecten) tussen het verdeelmodel en de historische budgetten, teneinde op basis van een geobjectiveerd verdeelmodel alle gemeenten zoveel mogelijk een gelijkwaardige bestedingspotentie mee te geven. Deze scheefheden hielden verband met historisch gegroeide scheefheden in de uitvoeringspraktijk waardoor er in bepaalde gemeenten (regio's) sprake was van duidelijk meer cliënten of uren zorg per cliënt of een andere mix van het type zorg (goedkopere HH1 versus duurdere HH2 hulp) dan in andere vergelijkbare gemeenten elders in het land.

2.4 Decentralisatie in 2007, invoering objectief verdeelmodel in 2008

In 2007 zijn de middelen voor HV gedecentraliseerd naar de gemeenten op basis van de historische budgetten zoals deze in het verleden waren aangetroffen (dus inclusief de scheefheden uit het verleden).

Het objectieve verdeelmodel is in 2008 ingevoerd. Daarbij is een overgangsregeling van toepassing waarin gemeenten in drie stappen van het historische niveau overgaan naar de volledige werking van het verdeelmodel. De middelen in het verdeelmodel worden via een integratie-uitkering¹¹ van het gemeentefonds aan gemeenten uitgekeerd. Voor deze integratie-uitkering wordt afzonderlijk een 'voeding' (macro beschikbare hoeveelheid middelen) bepaald. Het SCP adviseert jaarlijks over de omvang van deze voeding.

9. Situatie 2004/2005.

10. Tegen deze achtergrond was de voorkeur om zoveel mogelijk reeds bestaande verdeelmaatstaven te gebruiken.

11. Deze integratie-uitkering wordt een decentralisatie-uitkering.

2.5 Algemene ontwikkelingen sinds de decentralisatie

Sinds de decentralisatie heeft een aantal algemene ontwikkelingen plaatsgevonden die de netto uitgaven van gemeenten in vergelijking met de werking van het verdeelmodel hebben beïnvloed. Hierbij kan vooral op de volgende elementen worden gewezen:

- effecten van gemeentelijk beleid: gemeenten hebben eigen keuzes gemaakt ten aanzien van de invulling van de diverse schakels in de keten die kunnen leiden tot afwijkende uitgavenpatronen over de jaren. Belangrijke elementen daarin zijn:
 - herindiceringen van cliënten (opnieuw beoordelen noodzaak en type zorgbehoefte);
 - wijzigingen in de productmix: gemeenten zijn gemiddeld genomen veel meer relatief goedkope hulp ('alphahulpen') gaan inzetten dan voorheen onder de Awbz het geval was;
 - aanbestedingen hebben ertoe geleid dat de tarieven van de ingekochte zorg gemiddeld per uur duidelijk zijn gedaald (zowel bij de goedkope als de duurdere producten). Daarbij zijn de ontwikkelingen van de prijzen naar verwachting nog niet uitgekristalliseerd¹²;
 - (gemiddeld) toegenomen opbrengsten van eigen bijdragen;
 - het benutten van de mogelijkheden van persoonsgebonden budgetten (deze worden in sterk wisselende mate tussen gemeenten ingezet);
 - de afstemming op overige, meer collectieve (welzijns-)voorzieningen;
 - de verdere invulling van de uitvoering. Daarbij spelen zowel incidentele (invoeringskosten) als meer structurele aspecten een rol. In het monitoronderzoek uitvoeringskosten Wmo wordt hierover momenteel nadere informatie verzameld.
- landelijke ontwikkelingen:
 - de totale omvang van het beschikbare budget voor HV is tot en met 2009 toegenomen op grond van de indexeringsafspraken, terwijl de feitelijke bestedingen hierbij duidelijk zijn achtergebleven (zie SCP-adviezen);
 - wijzigingen vanuit rijksbeleid kunnen invloed uitoefenen op de gemeentelijke bestedingen, bijvoorbeeld door:
 - + nieuwe wetgeving betreffende de inschakeling van alphahulpen e.d.;
 - + stelselwijzigingen in de WIA. Hierdoor is in de afgelopen jaren het aantal arbeidsongeschikte uitkeringsontvangers afgenomen, waardoor ook de werking als indicator voor behoefteverschillen HV tussen gemeenten in het verdeelmodel HV is afgenomen.

12. Mogelijkerwijs kan er ook weer een bepaalde stijging optreden.

3 Onderzoeksaanpak en relevante basisgegevens

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de beschikbare basisgegevens voor het onderzoek (paragraaf 3.2);
- de gevolgde onderzoeksaanpak (paragraaf 3.3).

3.2 Beschikbare gegevens

financiële gegevens feitelijke netto lasten gemeenten en verdeelmodel

In het onderzoek staat de vergelijking tussen enerzijds de feitelijke netto lasten van gemeenten en anderzijds de werking van de verdeelsleutel voor de middelen huishoudelijke verzorging (HV) centraal. Welke gegevens hiervoor beschikbaar zijn, is in tabel 3.1 weergegeven.

Tabel 3.1. Beschikbare gegevens over feitelijke netto lasten van gemeenten en uitkomsten van het verdeelmodel

<i>type gegeven</i>	<i>basisjaar 2005</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
<i>begrotingen/rekeningen op basis van Iv3-gegevens (CBS)</i>		X	X	X
<i>feitelijk gebruik op basis van gegevens CAK/zorgkantoren</i>	X	X	X	
<i>gegevens verdeling middelen over gemeenten</i>	X	X	X	X

Op grond van tabel 3.1 betekent dit dat de volgende gegevens beschikbaar zijn:

- feitelijke lasten en baten per jaar per gemeente van het CBS op basis van Iv3 functies voor de jaren 2007 (rekening), 2008 (begroting) en 2009 (begroting);
- gegevens van het CAK over feitelijke bestedingen van gemeenten aan zorg in natura en daarbij relevante eigen bijdragen (2005, 2007 en 2008). De informatie over 2008 is recentelijk ontvangen van het CAK en in de analyses betrokken. Daarnaast is informatie over PGB's gebruikt op basis van gegevens van zorgkantoren (2006) en het CAK (2008);¹³
- gegevens over het verdeelmodel HV. In het onderzoek is gebruik gemaakt van basisstand zoals deze is opgesteld voor het jaar 2005. Daarnaast betreft het de bestanden voor het gemeentefonds voor de jaren 2008 en 2009. Voor het jaar 2007 is er sprake van een uitkering op basis van de geïndexeerde historische situatie.

gegevens verdeelmaatstaven/indicatoren

Behalve informatie over financiële gegevens is er informatie gebruikt over indicatoren/verdeelmaatstaven. Voor de bestaande verdeelmaatstaven zijn deze afkomstig uit het vigerende verdeelmodel. Daarnaast is er informatie gebruikt ten aanzien van:

13. Het betreft (bruto) pgb's van personen die al dan niet tevens zorg in natura ontvangen alsmede door gemeenten toegekende netto pgb's.

- informatie over alternatieve indicatoren van het CBS: personen uit de werkzame beroepsbevolking met een lage opleiding en het gemiddeld gestandaardiseerde inkomen van huishoudens per gemeente 2006 (GGI);
- informatie over langdurig medicijngebruik van Vektis in termen van Farmaceutische Kostengroepen (FKG). Deze informatie is recentelijk ontvangen (meest recente jaar is 2008).

Voorts is uitgegaan van de gemeentelijke indeling voor 2009.

3.3 Onderzoeksaanpak in 3 stappen

Met behulp van de beschikbare gegevens is er sprake van een onderzoeksaanpak in drie stappen:

1. eerst wordt er tegen de achtergrond van het nieuwe taakgebied huishoudelijke verzorging nagegaan in hoeverre de Iv3-gegevens voor het onderhavige onderzoek bruikbaar zijn. Hierbij is het doel vooral om te kijken in hoeverre Iv3-gegevens een voldoende bruikbaar beeld kunnen opleveren om de gewenste signalering het kader van dit POR onderzoek op te kunnen baseren (zie hoofdstuk 4);
2. vervolgens wordt er in beeld gebracht wat de ontwikkelingen zijn in de feitelijke netto lasten van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleffecten. Op grond hiervan kan een recent inzicht worden verkregen in de mate waarin het beoogde rechte trekken van scheefheden uit het verleden in de praktijk ook daadwerkelijk plaatsvindt (zie hoofdstuk 5);
3. tot slot wordt op grond van het meest recente beeld van de uitgavenpatronen (2009) van uiteenlopende typen gemeenten een nadere beoordeling gegeven van de werking van het verdeelmodel. Daarbij gaat het vooral om het in beeld brengen van de omvang van resterende afwijkingen wanneer gemeenten worden geordend naar uiteenlopende structuurkenmerken. Daarbij wordt expliciet ingegaan op nieuw voorgestelde indicatoren die gerelateerd zijn aan de sociaal-economische positie van gemeenten en de gezondheid van de bevolking (langdurig medicijngebruik) (zie hoofdstuk 6).

Voor een nadere uitleg van deze onderzoeksstappen inclusief meer technische aspecten en aanvullende bewerkingen van basisgegevens verwijzen we korthedshalve naar bijlage A.

4 Bruikbaarheid Iv3-gegevens voor dit POR-onderzoek

4.1 Inleiding

In het kader van het POR wordt gewerkt met Iv3-gegevens, waarin gemeenten hun uitgaven/inkomsten naar de relevante begroting-/rekeningfuncties dienen te specificeren.¹⁴ Bij de decentralisatie in 2007 is er een specifieke Iv3-functie geopend (functie 622) waarop de relevante uitgaven en inkomsten in verband met huishoudelijke verzorging dienen te worden geregistreerd. Uit ervaring met de decentralisatie van andere budgetten is bekend dat gemeenten met name in de eerste periode na een decentralisatie nog moeten inspelen op het gebruik van een dergelijke nieuwe functie.

Om de bruikbaarheid van Iv3-gegevens voor dit signalerende POR onderzoek tegen deze achtergrond na te gaan, is verkend in hoeverre de afwijkingen tussen de Iv3-gegevens¹⁵ en de toegekende budgetten uit de integratie-uitkering enerzijds sporen met een vergelijking tussen CAK-gegevens en de toegekende budgetten uit de integratie-uitkering anderzijds. Dit is gedaan voor:

- het jaar 2007 (rekening Iv3), waarin de middelen voor HV wel zijn gedecentraliseerd, maar het verdeelmodel nog niet van kracht was (paragraaf 4.2);
- het jaar 2008 (begroting Iv3), het eerste jaar waarin het verdeelmodel van kracht werd (paragraaf 4.3).

De conclusies van deze verkenning zijn samengevat in paragraaf 4.4.

4.2 Situatie in 2007: vergelijking beelden gegevens Iv3 en CAK

algemeen

Het jaar 2007 vormt een tussenjaar. In dit jaar zijn wel de budgetten Wmo gedecentraliseerd, maar is het verdeelmodel nog niet in werking getreden. In 2007 ontvingen de gemeenten hun budgetten nog op basis van geïndexeerde historische budgetten. Bij de besteding daarvan hebben ze vanzelfsprekend al wel een start kunnen maken met de eigen invulling van de Wmo en de verstrekking van huishoudelijke verzorging.

Om een nader beeld te krijgen van de ontwikkeling in de feitelijke budgetten kan het beschikbaar gestelde budget in 2007 zowel worden vergeleken met CAK-gegevens gebaseerd op het feitelijke gebruik als met Iv3-gegevens op basis van rekeningcijfers.

vergelijking tussen CAK en Iv3 voor 2007

In tabel 4.1 worden de uitkomsten van de volgende vergelijkingen naast elkaar gepresenteerd¹⁶:

- kolom CAK: vergelijking van de feitelijke bestedingen op basis van CAK gegevens met de verstrekte budgetten via de integratie-uitkering Wmo via de module HV (exclusief uitvoeringslasten). Bij de feitelijke bestedingen in 2007 zijn de volgende gegevens meegenomen: de netto lasten op basis van de feite-

14. Iv3 betreft Informatie voor derden. Het CBS verzamelt deze gegevens.

15. Na opschoning voor evidente boekingsproblemen (zie bijlage A).

16. Inclusief macro-trim om de totale omvang van de diverse onderdelen vergelijkbaar te maken (zie bijlage A).

- lijk verstrekte aantallen uren huishoudelijke verzorging, gecombineerd met de tarieven per gemeente en de relevante eigen bijdragen en aangevuld met de gegevens over (geïndexeerde historische) netto PGB's;
- kolom Iv3 rekening 2007: vergelijking van de netto lasten van de gemeenten zoals deze zijn verantwoord in de rekeningen 2007 met de verstrekte budgetten via de integratie-uitkering Wmo voor de modules HV plus uitvoeringslasten.

Tabel 4.1. Omvang afwijking t.o.v. uitgekeerde (geïndexeerde historische) budgetten HV 2007. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>afwijking CAK</i>	<i>afwijking Iv3 rekening 2007</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	-2	-2
<i>gemeenten met hve van +10% tot +25%</i>	-1	-2
<i>gemeenten met hve van -/10% tot +10%</i>	-1	-1
<i>gemeenten met hve van -/25% tot -/10%</i>	3	3
<i>gemeenten met hve > -/25%</i>	6	7
<i>totaal</i>	0	0

leesvoorbeeld: groep gemeenten met hve > +25%

Afwijking CAK

Deze groep gemeenten heeft op basis van de CAK gegevens in 2007 gemiddeld circa 2 euro per inwoner meer uitgegeven dan het historische budget dat in dat jaar is uitgekeerd.

Afwijking Iv3, rekening 2007

Deze groep gemeenten heeft op basis van de Iv3-gegevens over de rekening 2007 gemiddeld circa 2 euro per inwoner meer uitgegeven dan het historische budget dat in dat jaar is uitgekeerd.

Uit deze tabel blijkt dat:

- de gemeenten met een negatief herverdeeldeffect gemiddeld per saldo in 2007 middelen hebben overgehouden, terwijl gemeenten met een positief herverdeeldeffect gemiddeld geld tekort zijn gekomen ten opzichte van de in dat jaar uitgekeerde hoeveelheid middelen op basis van de (geïndexeerde) historische budgetten;
- de patronen in relatieve zin tussen CAK en Iv3 erg op elkaar lijken. De relatieve afwijkingen zijn voor de diverse gemeentegroepen van een vergelijkbare omvang. Dit duidt erop dat de patronen op basis van de globaal geschoonde Iv3-gegevens vergelijkbare inzichten opleveren als vanuit CAK-gegevens.

4.3 Situatie in 2008: vergelijking beelden gegevens Iv3 en CAK

algemeen

Het jaar 2008 vormt een startjaar voor het objectieve verdeelmodel. Vanaf dit jaar ontvangen de gemeenten hun budgetten op basis van het verdeelmodel via een integratie-uitkering (naast een overgangsregeling die enkele jaren loopt). Om een nader beeld te krijgen van de ontwikkeling in de feitelijke budgetten kan het beschikbaar gestelde budget in 2008 op basis van het verdeelmodel zowel worden vergeleken met CAK-gegevens over het feitelijke gebruik als met Iv3-gegevens op basis van begrotingscijfers.

vergelijking tussen CAK en Iv3 voor 2008

In tabel 4.2 worden de uitkomsten van de volgende vergelijkingen naast elkaar gepresenteerd¹⁷:

- kolom CAK: vergelijking van de feitelijke bestedingen op basis van CAK gegevens met de verstrekte budgetten via de integratie-uitkering Wmo via de module HV (exclusief uitvoeringslasten). Bij de feitelijke bestedingen in 2008 zijn de volgende gegevens meegenomen: de netto lasten op basis van de feitelijk verstrekte aantallen uren huishoudelijke verzorging, gecombineerd met de tarieven per gemeente en de relevante eigen bijdragen en aangevuld met gegevens over netto PGB's in 2008;
- kolom Iv3 rekening 2008: vergelijking van de netto lasten van de gemeenten zoals deze zijn verantwoord in de begrotingen 2008 met de verstrekte budgetten via de integratie-uitkering Wmo voor de modules HV plus uitvoeringslasten.

Tabel 4.2. Omvang afwijking t.o.v. uitgekeerde budgetten HV op basis van het objectieve verdeelmodel 2008. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>afwijking CAK</i>	<i>afwijking Iv3 begroting 2008</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	14	15
<i>gemeenten met hve van +10% tot +25%</i>	6	8
<i>gemeenten met hve van -/10% tot +10%</i>	-2	-3
<i>gemeenten met hve van -/25% tot -/10%</i>	-4	-7
<i>gemeenten met hve > -/25%</i>	-24	-21
<i>totaal</i>	0	0

leesvoorbeeld: groep gemeenten met hve > +25%

Afwijking CAK

Deze groep gemeenten houdt op basis van de CAK gegevens in 2008 gemiddeld circa 14 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel dat in 2008 voor het eerst in werking trad (exclusief effect overgangsregeling).

Afwijking Iv3, begroting 2008

Deze groep gemeenten houdt op basis van de Iv3-gegevens over de begroting 2008 gemiddeld circa 15 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel dat in 2008 voor het eerst in werking trad (exclusief effect overgangsregeling).

Uit deze tabel blijkt dat:

- de gemeenten met negatief herverdeeffect gemiddeld in 2008 geld tekort zijn gekomen ten opzichte van de in dat jaar uitgekeerde middelen op basis van het objectieve verdeelmodel, terwijl gemeenten met een positief herverdeeffect gemiddeld geld hebben overgehouden. Dit patroon spoort met de richting van de afwijking bij de start, waarbij de omvang van de relatieve verschillen in 2008 afneemt ten opzichte van de start (zie ook hoofdstuk 5);
- de patronen in relatieve zin tussen CAK en Iv3 erg op elkaar lijken¹⁸. De relatieve afwijkingen zijn voor de diverse gemeentegroepen van een vergelijkbare omvang. Dit duidt erop dat de patronen op basis van de globaal geschoonde Iv3-gegevens vergelijkbare inzichten opleveren als vanuit CAK gegevens.

17. Inclusief macro-trim om de totale omvang van de diverse onderdelen vergelijkbaar te maken (zie Bijlage A).

18. Zeker wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de macro-trimfactor bij de gegevens CAK groter is dan bij Iv3, in verband met het ontbreken van gegevens over de uitvoeringslasten bij CAK.

4.4 Conclusie: Iv3-gegevens zijn bruikbaar voor signalerend POR-onderzoek

Op grond van de vergelijkingen met CAK-gegevens kan worden geconcludeerd dat de Iv3-gegevens (na globale opschoning voor evidente boekingsproblemen) bruikbaar zijn voor het onderhavige POR-onderzoek waarin signalen omtrent de verdelende werking van het verdeelmodel HV en ontwikkelingen daarin tussen de jaren centraal staan.¹⁹

19. Overigens zij opgemerkt dat Iv3-gegevens niet zonder meer geschikt zijn voor verdere herijkingen c.q. aanpassingen van het verdeelmodel.

5 Ontwikkeling uitgavenpatronen van gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleeffecten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van de netto lasten van gemeenten in de afgelopen jaren. Centraal staat de vraag in hoeverre de feitelijke netto lasten zich in 2008 en 2009 in relatieve zin hebben ontwikkeld ten opzichte van de werking van het verdeelmodel voor de groepen gemeenten met een uiteenlopend herverdeeleeffect in het basisjaar waarop het verdeelmodel is gebaseerd (2005)²⁰.

Tegen deze achtergrond wordt in de volgende paragrafen achtereenvolgens ingegaan op:

- de omvang van de herverdeeleeffecten bij de start (o.b.v. gebruiksgegevens 2005) (paragraaf 5.2);
- de ontwikkeling van de herverdeelbeelden (functie 622) tussen de startsituatie en de situatie op basis van Iv3-gegevens begrotingen 2008 en 2009 (paragraaf 5.3);
- de belangrijkste bevindingen (paragraaf 5.4).

5.2 Omvang historische herverdeeleeffecten

De ontwikkeling van het verdeelmodel op basis van gebruiksgegevens 2005 heeft geleid per gemeente tot herverdeeleeffecten tussen de oude AWBZ-budgetten voor huishoudelijke verzorging (HV) en de modeluitkomsten. De achtergrond voor deze herverdeeleeffecten was voornamelijk gelegen in historisch gegroeide scheefheden in regionale uitvoeringspraktijken (zie ook hoofdstuk 2).

In onderstaande tabel is de gemiddelde omvang van het historische herverdeeleeffect in het basisjaar 2005 (dus nog voorafgaand aan de decentralisatie in 2007) aangegeven voor groepen gemeenten die zijn ingedeeld naar de omvang van hun herverdeeleeffect.²¹

Tabel 5.1. Omvang historische herverdeeleeffect van middelen HV ten opzichte van verdeelmodel naar groepen gemeenten voor het basisjaar 2005. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>hve basisjaar 2005</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	22
<i>gemeenten met hve van +10% tot +25%</i>	11
<i>gemeenten met hve van -/10% tot +10%</i>	-2
<i>gemeenten met hve van -/25% tot -/10%</i>	-15
<i>gemeenten met hve > -/25%</i>	-32
<i>totaal</i>	0

20. Voor achterliggende bewerkingen van gegevens wordt korthedshalve verwezen naar bijlage A bij deze rapportage.

21. Hiervoor is aangesloten bij de gemeenten waarvoor ook gegevens uit Iv3 voor begroting 2008/2009 worden gepresenteerd (zie bijlage A). Per groep gaat het van boven naar beneden om de volgende percentages van alle gemeenten: 22%, 19%, 33%, 16%, 10%.

leesvoorbeeld: groep gemeenten met hve > +25%

herverdeeeffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 22 euro per inwoner hoger dan het niveau van de historische uitgaven aan huishoudelijke verzorging (voorafgaand aan de decentralisatie).

vaste indeling gemeenten in vervolg

Deze indeling van gemeenten op basis van de omvang van hun historische herverdeeeffect wordt in het vervolg van dit hoofdstuk vastgehouden, zodat voor deze groepsindeling kan worden gevolgd in hoeverre het herverdeelpatroon zich tussen de jaren wijzigt.

5.3 Ontwikkelingen in 2008 en 2009

start verdeelmodel in 2008 en overgangstraject in 3 stappen

Voor de jaren vanaf 2008 geldt dat het verdeelmodel in werking is getreden. De introductie is gepaard gegaan met een overgangsregeling²² in 3 stappen, waarbij telkens één derde deel van het historische verschil als herverdeeeffect is verdisconteerd (m.a.w. na de eerste stap werd het historische verschil nog voor tweederde gecompenseerd, na de tweede stap voor één derde deel en na de derde stap werkt het verdeelmodel volledig). Dit betekent dat de gemeenten in enkele stappen in feite éénmaal hun volledige historische herverdeeeffect gecompenseerd hebben gekregen via de overgangsregeling. Omdat deze overgang in een bredere regeling is ondergebracht (samen met herverdeeeffecten op andere beleidsterreinen) is van het effect hiervan in het vervolg geabstraheerd.

relatieve omvang verschillen neemt duidelijk af

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de relatieve afwijkingen per groep gemeenten gepresenteerd tussen de historische situatie in 2005 en de jaren 2008 en 2009²³.

Tabel 5.2. Ontwikkeling omvang afwijkingen tussen feitelijke netto uitgaven en werking verdeelmodel HV (inclusief uitvoeringslasten) tussen basisjaar 2005, 2008 (begroting) en 2009 (begroting). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>hve t.o.v. historische budget model 2005</i>	<i>hve basisjaar 2005</i>	<i>afwijking obv begroting 2008</i>	<i>afwijking obv begroting 2009</i>
<i>gemeenten met hve > +25%</i>	22	15	11
<i>gemeenten met hve van +10% tot +25%</i>	11	8	7
<i>gemeenten met hve van -/10% tot +10%</i>	-2	-3	-2
<i>gemeenten met hve van -/25% tot -/10%</i>	-15	-7	-6
<i>gemeenten met hve > -/25%</i>	-32	-21	-18
<i>totaal</i>	0	0	0

22. Vanaf 2007.

23. De totale omvang van het beschikbare budget voor de modules HV en uitvoeringslasten bedroeg voor 2009 circa 85 euro per inwoner.

leesvoorbeeld: groep gemeenten met hve > +25%

Herverdeeleffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 22 euro per inwoner hoger dan het niveau van de historische uitgaven aan huishoudelijke verzorging (voorafgaand aan de decentralisatie).

Afwijking op basis van begroting 2008

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2008 gemiddeld circa 15 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel dat in 2008 voor het eerst in werking trad (exclusief effect overgangsregeling).

Afwijking op basis van begroting 2009

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 11 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel in 2009.

totaalbeeld

Tabel 5.2 laat zien dat de omvang van de afwijkingen van de feitelijke bestedingen van gemeenten ten opzichte van het verdeelmodel in 2008 en 2009 duidelijk zijn afgenomen in vergelijking met het basisjaar 2005. Dit geldt zowel voor gemeenten met een duidelijk positief als negatief herverdeeleffect in 2005. Dit geeft aan dat historische uitgavenpatronen in de loop der jaren kennelijk (kunnen) worden omgebogen tot een patroon dat beter aansluit bij het verdeelmodel. Dit laat overigens onverlet dat er in 2009 nog sprake is van duidelijke afwijkingen ten opzichte van het verdeelmodel.

achterliggende verschillen tussen individuele gemeenten

Uit achterliggende gegevens voor individuele gemeenten blijkt dat het beeld binnen groepen duidelijk kan verschillen. Zo blijkt bij sommige gemeenten met een substantieel negatief herverdeeleffect in 2005 dat dit effect inmiddels voor een groot deel is weggewerkt, terwijl voor andere individuele gemeenten uit dezelfde groep het effect onverminderd groot blijft in 2008/2009.

5.4 Totaalbeeld ontwikkelingen bij gemeenten met positieve en negatieve herverdeeleffecten

Uit de analyse van de ontwikkeling in de afwijkingen tussen feitelijke netto lasten van gemeenten aan HV en het verdeelmodel kan het volgende worden geconcludeerd:

- zowel gemeenten met een positief als een negatief herverdeeleffect in het basisjaar 2005 kennen inmiddels een duidelijk kleinere afwijking. De feitelijke netto lastenpatronen bewegen zich derhalve duidelijk in de richting van het verdeelmodel. De verschillen zijn in het tweede jaar waarin het verdeelmodel van toepassing is (2009) aanmerkelijk kleiner dan voorafgaand aan de decentralisatie (op basis van gegevens 2005);
- dit patroon van afnemende afwijkingen geeft aan dat gemeenten scheefheden vanuit het verleden tot op heden voor een belangrijk deel hebben weggewerkt;
- wel blijft er in 2009 –het tweede jaar waarin het objectieve verdeelmodel werkt– sprake van een duidelijk gemiddeld afwijkend patroon bij zowel voor- als nadeelgemeenten. Het is daarbij nog niet duidelijk in hoeverre de ontwikkelingen al helemaal zijn uitgekristalliseerd (dan wel dat er in de komende tijd sprake zal zijn van nog verder afnemende afwijkingen);
- uit achterliggende gegevens valt op te maken dat het beeld van afnemende gemiddelde afwijkingen voor de onderscheiden groepen gemeenten duidelijk kan verschillen tussen individuele gemeenten binnen deze groepen. Zo blijkt bij bepaalde gemeenten binnen de groep die in het basisjaar 2005 een substantieel negatief herverdeeleffect kenden dat dit effect inmiddels voor een groot deel is weggewerkt, terwijl voor

andere gemeenten uit dezelfde groep het effect onverminderd groot blijft in 2008/2009. Deze verschillen dienen nader te worden geduid in vervolgonderzoek;

- bij vervolganalyses naar de werking van het verdeelmodel kan nader worden ingezoomd op de achtergronden van dergelijke individuele verschillen, bijvoorbeeld met behulp van een uitgavenanalyse in hoeverre er nog bepaalde boekingsverschillen een rol spelen of met behulp van een gerichte verschillenanalyse tussen individuele gemeenten in hoeverre er sprake is van duidelijke verschillen in eigen beleidskeuzes. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met mogelijke samenhangen met andere Wmo-functies.²⁴

24. Zie ook bijlage B.

6 Nadere beschouwingen over het verdeelmodel

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op de werking van het verdeelmodel voor verschillende typen gemeenten, ingedeeld naar uiteenlopende structuurkenmerken. Met behulp van de meest recente stand van zaken (Iv3-gegevens begroting 2009) wordt in kaart gebracht of er voor bepaalde structuurkenmerken duidelijk afwijkende verdeelbeelden optreden tussen feitelijke netto lasten en de werking van het verdeelmodel voor huishoudelijke verzorging en hoe deze verdeelbeelden zich hebben ontwikkeld sinds het basisjaar waarop het verdeelmodel is gebaseerd (situatie 2005).²⁵

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de ontwikkeling van het verdeelbeeld sinds 2005 voor een aantal standaardindelingen van gemeenten (paragraaf 6.2);
- de ontwikkeling van het verdeelbeeld sinds 2005 voor een indeling van gemeenten naar een aantal meer specifieke/nieuw genoemde indicatoren (paragraaf 6.3);
- de vraag in hoeverre de nieuw genoemde indicatoren voldoen aan de spelregels voor verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (paragraaf 6.4);
- de belangrijkste bevindingen (paragraaf 6.5).

6.2 Ontwikkeling verdeelbeeld voor aantal standaardindelingen van gemeenten

Bij de ontwikkeling van het verdeelmodel is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande verdeelmaatstaven die direct konden worden toegepast (ten behoeve van een soepele decentralisatie van de Wmo-middelen en integratie in het gemeentefonds).

Evenals in de rapportage over het ontwikkelde verdeelmodel wordt daarom voor de belangrijkste kenmerken een indeling van gemeenten in groepen gemaakt, zodat de ontwikkelingen in de verdeling zichtbaar kunnen worden gemaakt. Het betreft de volgende indelingen in groepen van gemeenten:

- naar inwonertal;
- naar sociale structuur (lage inkomens)²⁶;
- naar de mate waarin ouderen deel uitmaken van de totale bevolking (aandeel ouderen).

Voor de indeling van gemeenten naar deze kenmerken worden de afwijkingen tussen verdeelmodel en feitelijke netto lasten vergeleken²⁷:

- in de eerste kolom voor het basisjaar 2005;
- in de tweede kolom betreft het de afwijking volgens de begrotingsgegevens 2009 (functie 622) ten opzichte van de totale omvang van de beschikbaar gestelde middelen volgens het verdeelmodel (modules HV en uitvoeringslasten).

25. Inclusief relevante macro-trim. Voor achterliggende bewerkingen zie bijlage A.

26. Op basis van een combinatie van twee verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds, namelijk aantal huishoudens met een laag inkomen (LI) en aantal huishoudens met een laag inkomen boven een drempel (Lldr).

27. Tussen 2005 en 2009 is er sprake van gemeentelijke herindelingen. Hier is de gemeentelijke indeling 2009 gebruikt. Voorts zijn de gegevens gepresenteerd voor de gemeenten waarvoor ook Iv3-gegevens voor begroting 2008/2009 worden gebruikt (zie bijlage A)

Tabel 6.1. Verschil tussen score verdeelmodel huishoudelijke verzorging (incl. uitvoeringslasten) en netto lasten voor groepen gemeenten naar inwonertal, sociale structuur en ouderen. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>Gemeentegroepen</i>	<i>hve in basisjaar 2005</i>	<i>afwijking o.b.v. begroting 2009</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	+5	+2
<i>10-20.000 inwoners</i>	+4	+0
<i>20-50.000 inwoners</i>	-2	-2
<i>50-100.000 inwoners</i>	+0	+1
<i>100-250.000 inwoners</i>	+1	+1
<i>meer dan 250.000 inwoners</i>	-0	+2
Totaal	0	0
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	+1	+1
<i>zwakke sociale structuur</i>	+2	+2
<i>matige sociale structuur</i>	-1	+1
<i>sterke sociale structuur</i>	-4	-3
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	1	-1
<i>zeer weinig ouderen</i>	+1	+1
<i>wenig ouderen</i>	+2	+3
<i>gemiddeld ouderen</i>	-0	-1
<i>veel ouderen</i>	-3	-4
<i>zeer veel ouderen</i>	+0	+2

leesvoorbeeld: groep gemeenten met 0 tot 10.000 inwoners

Herverdeeleffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 5 euro per inwoner hoger dan het niveau van de historische uitgaven aan huishoudelijke verzorging (voorafgaand aan de decentralisatie).

Afwijking op basis van begroting 2009

Deze groep gemeenten houdt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 2 euro per inwoner over ten opzichte van het verdeelmodel in 2009.

Uit tabel 6.1 blijkt dat er in 2009 sprake is van afwijkingen die niet veel anders zijn dan het beeld in 2005 en die ook geen duidelijke systematische afwijkingen lijken aan te geven voor een bepaald kenmerk.

6.3 Ontwikkeling verdeelbeeld voor specifieke/nieuwe indicatoren

6.3.1 Overzicht ontwikkelingen voor meer specifieke/nieuwe indicatoren

Behalve de ontwikkeling in het verdeelbeeld voor een aantal basiskennmerken is een vergelijkbaar beeld opgesteld voor een aantal andere, deels nieuw voorgestelde indicatoren (zie ook paragraaf 3.2 en bijlage A). Het betreft:

- met betrekking tot de sociale structuur een nieuw voorgestelde alternatieve indicator ‘gemiddeld gestandaardiseerd inkomen’ (GGI) van huishoudens per gemeente. De gemeenten zijn hiertoe ingedeeld in groepen al naar gelang de hoogte van het GGI (oplopend van laag tot hoog);
- met betrekking tot een nieuwe indicator ‘personen met een lage opleiding’. De gemeenten zijn hiertoe ingedeeld in groepen naar gelang het aandeel lager opgeleiden in de beroepsbevolking. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het alleen gemeenten met meer dan 10.000 inwoners betreft, aangezien deze gegevens niet door het CBS worden gepubliceerd voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners;
- met betrekking tot een nieuw voorgestelde indicator ‘langdurig medicijngebruik’. Recentelijk zijn er gegevens geleverd door Vektis over het medicijngebruik per gemeente onderverdeeld naar Farmaceutische Kostengroepen (FKG). In deze verkenning zijn de gegevens gebruikt van langdurig medicijngebruik (meer dan 180 dagdoseringen) voor alle FKG’s;
- vanuit de rol die de huidige maatstaf ‘arbeidsongeschikten’ (uitkeringsontvangers minus bijstandontvangers) vervult in relatie tot verschillen in gezondheidssituatie tussen gemeenten is ook deze verdeelmaatstaf opgenomen in het overzicht.

In tabel 6.2 is voor deze indicatoren op vergelijkbare wijze als in tabel 6.1 de ontwikkeling in het verdeelbeeld weergegeven.

Tabel 6.2. Verschil tussen score verdeelmodel huishoudelijke verzorging (incl. uitvoeringslasten) en netto lasten voor groepen gemeenten naar gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), lage opleidingen, langdurig medicijngebruik en arbeidsongeschikten. Bedragen in euro’s per inwoner.

Gemeentegroepen	hve basisjaar 2005	afwijking o.b.v. begroting 2009
<i>laag GGI</i>	-4	-3
<i>matig laag GGI</i>	-4	-2
<i>gemiddeld GGI</i>	-0	+2
<i>matig hoog GGI</i>	-1	-1
<i>hoog GGI</i>	+9	+4
Totaal	0	0
<i>zeer weinig lage opleidingen</i>	+8	+7
<i>weinig lage opleidingen</i>	+6	+4
<i>gemiddeld lage opleidingen</i>	-4	-2
<i>veel lage opleidingen</i>	-4	-2
<i>zeer veel lage opleidingen</i>	-7	-7
<i>zeer weinig langdurig medicijngebruik</i>	+3	+2
<i>weinig langdurig medicijngebruik</i>	+3	-1
<i>gemiddeld langdurig medicijngebruik</i>	+1	+4
<i>veel langdurig medicijngebruik</i>	+1	+2
<i>zeer veel langdurig medicijngebruik</i>	-7	-5
<i>zeer weinig arbeidsongeschikten</i>	4	3
<i>weinig arbeidsongeschikten</i>	-1	-1
<i>gemiddeld arbeidsongeschikten</i>	3	1
<i>veel arbeidsongeschikten</i>	1	-1
<i>zeer veel arbeidsongeschikten</i>	-6	-2

leesvoorbeeld: groep gemeenten meteen laag GGI (gemiddeld gestandaardiseerd inkomen huishoudens)

Herverdeeleffect basisjaar 2005

Deze groep gemeenten scoorde in het ontwikkelde verdeelmodel in 2005 gemiddeld circa 4 euro per inwoner lager dan het niveau van de historische uitgaven aan huishoudelijke verzorging (voorafgaand aan de decentralisatie).

Afwijking op basis van begroting 2009

Deze groep gemeenten komt op basis van lv3-gegevens over de begroting 2009 gemiddeld circa 3 euro per inwoner tekort ten opzichte van het verdeelmodel in 2009.

Uit tabel 6.2 blijkt dat er:

- (zie kolom 1) in het basisjaar 2005 binnen elk van deze kenmerken sprake was een herverdeelbeeld waarbij de uiterste groepen gemeenten (geordend naar de mate waarin het betreffende kenmerk voorkomt) steeds een tegengesteld herverdeeleffect kennen. Het verschil tussen de uitersten is het grootst bij het kenmerk lage opleidingen (variatie van +8 euro per inwoner tot -7 euro per inwoner voor de onderscheiden groepen), gevolgd door GGI (-4 euro per inwoner tot +9 euro per inwoner);
- (zie kolom 2) voor 2009 sprake is van de volgende beelden:
 - voor de indicator GGI is het spreidingsbeeld duidelijk afgenomen ten opzichte van 2005. Er is in 2009 nog wel een sprake van een spreiding (van -3 tot +4 euro per inwoner) tussen de uiterste groepen, maar deze is duidelijk afgenomen;
 - voor de verdeelmaatstaf arbeidsongeschikten geldt in grote lijnen een vergelijkbaar patroon. In 2005 waren er nog duidelijke verschillen (-6/+4), maar in 2009 zijn de verschillen afgenomen (-2/+3);
 - voor de indicator langdurig medicijngebruik (LMG) is de spreiding in 2009 eveneens iets afgenomen ten opzichte van 2005. Daarbij valt met name de resterende afwijking op voor de groep met zeer veel langdurig medicijngebruik op (-5 euro per inwoner);
 - voor de indicator lage opleidingen is er in 2009 nog steeds sprake van een duidelijk spreidingspatroon, dat met name voor de twee uiterste groepen ten opzichte van 2005 niet duidelijk is afgenomen.

6.3.2 Beeld per specifieke indicator

lage opleidingen

Met name voor de indicator *lage opleidingen* lijkt er sprake van een potentiële toegevoegde waarde voor het verdeelmodel. In 2009 is er nog steeds sprake van een grote mate van spreiding in de uitkomsten tussen de groepen met zeer veel en zeer weinig lage opleidingen. Deze spreiding is niet duidelijk afgenomen sinds 2005. Vanuit dit beeld wordt aanbevolen om deze indicator te betrekken bij een mogelijke verdere verfijning van het verdeelmodel.

Voor de overige indicatoren geldt dat er in 2009 nog wel sprake is van een spreiding tussen de uiterste groepen, maar dat deze is afgenomen ten opzichte van 2005. De afwijkingen zijn minder evident dan bij de indicator lage opleidingen.

gemiddeld gestandaardiseerd inkomen

Voor de indicator *GGI* is er in 2009 met name nog sprake van een duidelijk afwijking bij de groep met een relatief hoog GGI. Dit kan te maken hebben met het feit dat er in het model tot dusverre vooral is gewerkt met een correctie tussen gemeenten naar inkomensverschillen op basis van de bestaande verdeelmaatstaf lage inkomens. Dit betreft een correctie aan de 'onderkant' van de inkomens. In de indicator gemiddeld inkomen zit ook een component die corrigeert voor verschillen aan de 'bovenkant': bij hogere inkomens is de zorgbehoefte gemiddeld lager en zijn de eigen bijdragen hoger, waardoor de kosten voor de gemeenten relatief lager

uitvallen dan bij lage inkomens. Vanuit deze plausibiliteit (mogelijkheid tot meer verfijnde differentiatie tussen typen gemeenten) kan deze indicator derhalve een mogelijke verbetering ten opzichte van de maatstaf lage inkomens meebrengen. Daarom ligt het voor de hand om deze indicator in verdere verkenningen naar een verfijning van het verdeelmodel te betrekken.

langdurig medicijngebruik en arbeidsongeschikten

Voor de indicator *LMG* kent vooral de groep gemeenten met zeer veel langdurig medicijngebruik in 2009 nog een duidelijke negatieve afwijking (overigens in tegenstelling tot de daaropvolgende groep met veel langdurig medicijngebruik). Vanuit de relatie met verschillen in de gezondheidssituatie tussen gemeenten wordt aanbevolen om de werking van deze indicator te betrekken in verdere verkenningen naar een verfijning van het verdeelmodel. Daarbij dient de rol van deze indicator mede te worden afgestemd op de betekenis van de maatstaf *arbeidsongeschikten* (uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers) die tot dusverre in het verdeelmodel een rol heeft vervuld. Ook bij deze verdeelmaatstaf is nog een resterende spreiding te zien in 2009. Daarbij kan onder meer worden gewezen op de mogelijke relatie met de stelselherziening van de WIA, waardoor de aantallen arbeidsongeschikten in de verdeelmaatstaf zijn afgenomen, terwijl dit niet direct hoeft te sporen met een wijziging in het HV-gebruik. Daarom ligt het voor de hand om de rol van deze verdeelmaatstaf opnieuw te bezien, in samenhang met de indicator langdurig medicijngebruik. Beide indicatoren vertonen wel parallellen, maar indiceren ook uiteenlopende factoren die een plausibel verband met HV-gebruik kunnen hebben.

nadere verkenningen langdurig medicijngebruik

Vooruitlopend op verdere verkenningen naar de toegevoegde waarde van de indicator langdurig medicijngebruik is een aantal verkenningen verricht met behulp van gegevens van Vektis c.q. het CAK. Hieruit blijkt onder meer dat²⁸:

- de samenloop tussen langdurig medicijngebruik (Vektis) en HV-gebruik (CAK) wel aanwezig is, maar zich beperkt tot een deel van de gebruikers (gemiddeld genomen heeft ongeveer één derde deel van de HV-gebruikers een langdurig medicijngebruik). Daarbij is er tussen de diverse FKG's sprake van een verschillende mate van samenloop.²⁹ Dit geeft aan dat het nuttig kan zijn om bij verdere verkenningen de afbakening naar bepaalde (meest) relevante typen FKG's nader vorm te geven;
- de samenloop met leeftijdsgroepen verschilt ook per FKG. Met name vanuit de belangrijke rol die de verdeelmaatstaf leeftijd kent (vooral boven de 65 jaar met een oplopend gewicht naar ouderdom) betekent dit dat ook op dit vlak een nadere afstemming nodig is in de afbakening van relevante FKG's wanneer deze indicator voor een verfijning van het verdeelmodel wordt gebruikt.

6.4 Nadere toetsing nieuwe indicatoren aan spelregels voor verdeelmaatstaven

algemeen

Nieuwe indicatoren dienen te voldoen aan de gangbare spelregels voor verdeelmaatstaven voordat ze in een objectief verdeelmodel (kunnen) worden opgenomen. Deze spelregels hebben onder meer betrekking op het feit dat de basisgegevens periodiek (liefst jaarlijks) op een betrouwbare wijze beschikbaar komen voor alle gemeenten en dat ze een plausibele, kostengeoriënteerde relatie met de verschillen aan middelenbehoefte tussen gemeenten moeten kennen (ook in de loop der jaren). Voorts is van belang dat de indicatoren niet al te

28. Overigens zijn er ook mogelijkheden om een andere afbakening te kiezen voor de tijdsduur van medicijngebruik (aantal dagdoseringen).

29. Per FKG kan dit variëren van een zeer geringe samenloop met Wmo-gebruik tot meer dan twee keer het gemiddelde percentage van alle FKG-gebruikers die een samenloop met de Wmo kennen.

doelgebonden mogen zijn c.q. de aantallen eenheden door de ontvangende gemeenten zelf gemakkelijk kunnen worden beïnvloed.

indicator lage opleidingen

De bruikbaarheid van deze indicator is al eerder verkend. Uit deze verkenningen blijkt dat er op termijn potentieel sprake is van een bruikbare verdeelmaatstaf. Het is een algemeen structuurkenmerk waarmee kostenverschillen tussen gemeenten geobjectiveerd kunnen worden.

Grootste belemmering is momenteel nog het te beperkte aantal waarnemingen waarop de statistiek van het CBS is gebaseerd. Voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners wordt deze indicator niet gepubliceerd. Ook voor gemeenten met meer dan 10.000 inwoners is er sprake van een te beperkt aantal waarnemingen om op dit moment reeds een betrouwbare/stabiele maatstaf te vormen (het CBS publiceert driejaars gemiddelden). Indien het aantal waarnemingen in de statistiek duidelijk zou worden uitgebreid lijkt dit een potentieel bruikbare aanvullende verdeelmaatstaf te kunnen vormen. Voorzover dit een optie is (onder meer vanuit de extra kosten) zal het in elk geval nog enige tijd duren voordat er voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn.

indicator GGI

De gegevens voor het gestandaardiseerd gemiddeld inkomen per huishouden zijn afkomstig uit dezelfde bron als de maatstaf lage inkomens, namelijk het RIO-bestand. Daarmee zijn er vanuit de spelregels geen bezwaren tegen het gebruiken van deze gegevens als mogelijke verdeelmaatstaf.

indicator langdurig medicijngebruik

Gegevens over langdurig medicijngebruik per gemeente waren bij de ontwikkeling van het verdeelmodel nog niet in deze vorm beschikbaar. De afgelopen jaren is de registratie van deze gegevens per gemeente nader vormgegeven en inmiddels op betrouwbare wijze te genereren door Vektis met een zeer hoge dekkingsgraad (meer dan 99%).

Momenteel zijn deze gegevens nog niet openbaar (er is toestemming nodig om ze per gemeente te verkrijgen). In potentie kunnen deze gegevens echter wel een bruikbare en plausibele indicator vormen voor HV-gebruik (en mogelijk ook voor andere geldstromen). Vanuit de spelregels lijken er derhalve geen problemen om deze indicator verder te ontwikkelen tot verdeelmaatstaf. Daartoe zouden dan vooral afspraken dienen te worden gemaakt tussen de beheerder van het gemeentefonds en de leverancier van de gegevens om jaarlijks op de gebruikelijke wijze voor verdeelmaatstaven een nieuwe stand te kunnen verkrijgen per gemeente.

Ook wat betreft de stabiliteit in de loop der tijd lijken er geen bezwaren. Uit een verkenning van de totalen per gemeente over de afgelopen jaren zijn geen grote, niet plausibele schommelingen waar te nemen. Dit hangt mede samen met het feit dat het niet gaat om het gebruik van specifieke medicijnen, maar om Farmaceutische Kostengroepen. Wel is van belang dat een heldere afbakening wordt afgesproken van de relevante FKG's en het minimale aantal dagdoseringen wanneer deze indicator als verdeelmaatstaf zou gaan functioneren.

6.5 Totaalbeeld voor verdeelmodel in 2009

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de werking van het verdeelmodel zijn:

- de gemiddelde omvang van de afwijkingen van feitelijke netto uitgaven ten opzichte van de werking van het verdeelmodel neemt af ten opzichte van de situatie in 2005. Dit geldt niet alleen voor gemeenten met

duidelijke positieve als met duidelijk negatieve herverdeeffecten (zie hoofdstuk 5). Ook vanuit het onderscheid tussen gemeenten op grond van een aantal andere, meer specifieke structuurkenmerken is er sprake van een duidelijke afname van de afwijkingen. Dit is met name het geval bij indicatoren zoals gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), arbeidsongeschikten, en langdurig medicijngebruik. Dit geeft aan dat een deel van de historische aansluitverschillen door gemeenten in de eerste twee jaar van de werking van het verdeelmodel zijn weggewerkt;

- bij diverse indicatoren is er in 2009 nog wel sprake van resterende afwijkingen, met name tussen groepen gemeenten met een relatief hoge versus een relatief lage score op bepaalde indicatoren zijn in 2009 nog tegengestelde herverdeeffecten waar te nemen. Dit is met name het geval bij de indicator lage opleidingen en in mindere mate bij de indicatoren gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (GGI), langdurig medicijngebruik en arbeidsongeschikten;
- vanuit de spelregels voor verdeelmaatstaven is relevant dat de registratie van de indicator lage opleidingen op dit moment nog tekort schiet. Dit hangt vooral samen met de beperkte opzet van de registratie waardoor de gegevens relatief instabiel zijn tussen de jaren en er geen gegevens worden gepubliceerd voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. Op langere termijn zou dit kunnen worden verholpen door het werken met een veel bredere basis (uitbreiding aantal waarnemingen per gemeente). Overigens is het van belang om bij een eventuele verdere verfijning van het verdeelmodel met behulp van andere indicatoren opnieuw de dan resterende afwijkingen voor de indicator lage opleidingen te bezien, omdat andere indicatoren mogelijk ook een deel van de afwijkingen bij lage opleidingen zouden kunnen verklaren;
- hoewel nog niet geheel duidelijk is in hoeverre de ontwikkeling van afnemende afwijkingen zich in de komende tijd zal voortzetten, is het aan te bevelen om voor twee nieuwe maatstaven een verfijning van de verdeling uit te werken. Hierbij zijn er aanknopingspunten voor:
 - een plausibele verfijning van de verdeling door de indicator gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (een deel van) de rol van lage inkomens te laten vervullen. Hierdoor wordt niet alleen rekening gehouden met verschillen in inkomens tussen gemeenten aan de ‘onderkant’, maar ook aan de ‘bovenkant’ van de inkomenspositie;
 - een mogelijke nuancerende rol vanuit de indicator langdurig medicijngebruik in aanvulling op de overige maatstaven die verschillen in gemiddelde gezondheidspositie tussen gemeenten indiceren (leeftijdsopbouw, inkomensverschillen en arbeidsongeschiktheid). Met name voor gemeenten met zeer veel langdurig medicijngebruik kan dit mogelijk een relevante verfijning betekenen.
- voor deze twee nieuwe indicatoren zijn er vanuit de gangbare spelregels geen bezwaren om ze als verdeelmaatstaf vorm te geven. Bij eventuele verfijningen van het verdeelmodel dient op de samenhang tussen de verschillende verdeelmaatstaven te worden gelet. Bij het opnemen van nieuwe verdeelmaatstaven dient de verdelende werking daarom te worden afgestemd op die van de overige verdeelmaatstaven;
- nader onderzoek naar de mogelijke verfijning van het verdeelmodel met behulp van nieuwe indicatoren vereist wel dat meer gedetailleerd wordt ingezoomd op de achtergronden van de resterende afwijkingen tussen feitelijke bestedingen volgens Iv3-gegevens in 2009 en de werking van het verdeelmodel, zowel in relatie tot mogelijke resterende effecten van boekingsverschillen in Iv3 als in relatie tot mogelijke effecten van verschillen in beleidskeuze tussen individuele gemeenten;
- ten aanzien van de te verwachten omvang van eventuele verfijningen wordt erop gewezen dat het grootste deel van de afwijkingen uit het basisjaar 2005 samenhangt met historische scheefheden. Dit geeft aan dat de mogelijkheden voor verfijning gemiddeld hooguit een beperkt deel van de totale herverdeeffecten bij de start kunnen wegnemen. Dit beeld wordt ondersteund door de inmiddels gerealiseerde ombuigingen in de uitgavenpatronen van gemeenten tussen 2005 en 2009 en door de bevindingen van het SCP, die ook – naar aanleiding van verkenningen rond het verdeelmodel – aangeeft dat het grootste deel van de aansluitverschillen bij de start van het verdeelmodel samenhangt met historische scheefheden in de regionale uitvoeringspraktijk.

Bijlagen

A Nadere toelichting onderzoeksstappen

A.1 Stap 1: verkenning bruikbaarheid Iv3-gegevens

Iv3-gegevens

In het kader van het POR wordt gewerkt met Iv3³⁰-gegevens, waarin gemeenten hun uitgaven/inkomsten naar de relevante begroting-/rekeningfuncties dienen te specificeren. Bij de decentralisatie in 2007 is er een specifieke Iv3-functie geopend (functie 622) waarop de relevante uitgaven en inkomsten in verband met huishoudelijke verzorging dienen te worden geregistreerd.

Uit ervaring met de decentralisatie van andere budgetten is bekend dat gemeenten met name in de eerste periode na een decentralisatie nog moeten inspelen op het gebruik van een dergelijke nieuwe functie. Daarnaast is er tussen individuele gemeenten veelal sprake van interpretatie/boekingsverschillen, waardoor op één functie niet altijd dezelfde (soorten) uitgaven/inkomsten worden geboekt. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van Iv3-gegevens van het CBS voor de jaren 2007 (rekening), 2008 (begroting) en 2009 (begroting).

Bij het gebruik van de gegevens over 2007 is relevant dat nog niet alle gemeenten de functie 622 gebruikten en er aanloopproblemen in de sfeer van boekingen hebben kunnen optreden. Met het oog hierop bleek een opschoning nodig voor evidente boekingsproblemen. Gemeenten met extreme afwijkingen ten opzichte van de historische budgetten zijn buiten beschouwing gelaten. Daarbij kan worden opgemerkt dat in 2007 de toedeling in de integratie-uitkering nog was gebaseerd op de historische budgetten en het verdeelmodel nog niet van kracht was (pas met ingang van 2008). Voor de jaren 2008 en 2009 ligt in het onderzoek de nadruk op de vergelijking tussen Iv3-gegevens en de uitkomsten van het verdeelmodel (inclusief uitvoeringslasten). Hierbij is ook een nadere filter ingebouwd om op te schonen voor niet plausible boekingen (extreem hoge of lage netto lasten ten opzichte van het historische budget). Op grond hiervan zijn de gegevens van circa 15% van de gemeenten niet meegenomen. Bij deze gemeenten is er duidelijk sprake van een onvolledige boeking van de uitgaven op functie 622 (niet alle kosten worden hier geboekt) of worden er ook andere kosten geboekt op deze functie (bijvoorbeeld van andere Wmo onderdelen).³¹ Voor de overige 85% van de gemeenten worden de Iv3-gegevens wel gebruikt in deze signalerende POR-analyses. Hiertoe behoren ook alle nadeelgemeenten waarmee in een eerder stadium vanuit het Rijk overleg is gevoerd over het verdeelmodel.

Mede tegen de achtergrond van deze opschoningen zijn de gegevens voor 2007 en 2008 van het CAK en Iv3 met elkaar vergeleken.

relevantie macro-trim bij schetsen van relatieve ontwikkelingen

De totale omvang van de netto lasten van gemeenten aan HV hoeft niet gelijk op te gaan met de ontwikkeling van de totale omvang van de integratie-uitkering. Mede als gevolg van substantiële mutaties door aanbestedingen en herindiceringen van cliënten is er sprake van forse mutaties in de gemeentelijke bestedingen. In de SCP-adviezen over de voeding blijkt ook dat de totale omvang van de feitelijke bestedingen van gemeenten duidelijk achterblijft bij de totale omvang van de integratie-uitkering HV.

30. Informatie voor derden. Het CBS verzamelt deze gegevens.

31. Ook het SCP heeft soortgelijke opschoningen aangebracht in verband met deze boekingsproblematiek.

Voor een beoordeling van de relatieve verdeel­effecten in dit signalerende POR-onderzoek is daarom waar relevant gewerkt met een ‘macro-trim’ van de budgetten. Dit houdt in dat de uitkomsten voor alle individuele gemeenten worden ‘getrimd’ (opgehoogd) op basis van het procentuele verschil tussen het totaal van de feitelijke netto lasten en de omvang van de relevante budgetten volgens de integratie-uitkering.

verkenning bruikbaarheid Iv3-gegevens met behulp van CAK-gegevens

Tegen de achtergrond van mogelijke boekingsproblemen bij gemeenten is een nadere verkenning verricht naar de bruikbaarheid van de Iv3-gegevens van functie 622 voor het onderhavige signalerende POR-onderzoek (na de genoemde opschoning voor evidente afwijkingen). Deze verkenning omvat een vergelijking van netto uitgavenpatronen van gemeenten aan HV op grond van de Iv3-gegevens met de beschikbare feitelijke gebruiksgegevens HV per gemeente van het CAK. Het grootste deel van de feitelijke bestedingen van gemeenten is af te leiden uit de CAK administratie op basis van informatie over:

- de aantallen uren HV per product en de relevante tarieven per gemeente³²;
- de in rekening gebracht eigen bijdragen per gemeente;
- de omvang van (netto) pgb’s en eigen bijdragen in dit verband.

Bij het CAK zijn geen gegevens bekend over de uitvoeringslasten die gemeenten op functie 622 boeken. Daarom wordt ook voor de CAK gegevens gebruik gemaakt van een aanvullende bewerking door middel van een macro-trimfactor om de randtotalen vergelijkbaar te maken met die van de Iv3 gegevens en de totale omvang van de integratie-uitkering uit het gemeentefonds.

A.2 Stap 2: in beeld brengen ontwikkeling feitelijke netto lasten van gemeenten met positieve en negatieve herverdeel­effecten bij de start

In deze stap wordt de ontwikkeling in de feitelijke netto lasten van gemeenten in beeld gebracht sinds de start. Als start­situatie is daarbij het jaar 2005 gebruikt, omdat het verdeel­model is ontwikkeld op basis van historische gebruiksgegevens uit dat jaar. Met behulp van de relevante Iv3-gegevens over de jaren 2008 en 2009 kan vervolgens de omvang van de feitelijke netto uitgaven in de loop der jaren worden gevolgd en vergeleken met de werking van het verdeel­model (dat sinds 2008 van kracht is).

Door de afwijkingen tussen feitelijke netto uitgaven en de uitkomsten van het verdeel­model per jaar (2005, 2008 en 2009) te volgen voor de groepen gemeenten die bij de start in 2005 een positief of negatief herverdeel­effect hadden, wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze oorspronkelijke herverdeel­effecten zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld. De historische herverdeel­effecten vormen derhalve het startpunt van de analyses. De gemeenten zijn ondergebracht in een aantal groepen al naar gelang de omvang en het teken van het historische herverdeel­effect voor het onderdeel huishoudelijke verzorging. Deze vaste groepen gemeenten worden in de loop der jaren gevolgd in de ontwikkeling van hun netto uitgaven in vergelijking met de ontwikkeling van de uitkomsten van het verdeel­model.³³

32. Bij een aantal gemeenten zijn alleen minimale eigen bijdrage tarieven bekend. In deze gevallen is gerekend met gemiddelde landelijke uurtarieven.

33. Telkens op basis van de septembercirculaire van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

A.3 Stap 3: nadere beoordeling van de verdeling in 2009

Tegen de achtergrond van de feitelijke ontwikkelingen tot en met 2009 voor de groepen voor- en nadeelgemeenten wordt vervolgens ingegaan op de vraag in hoeverre er aanknopingspunten zijn voor een bijstelling van de verdeling vanuit de inzichten in het meest recente jaar 2009. Daarbij wordt expliciet ingegaan op de mogelijke betekenis van nieuw voorgestelde indicatoren inzake gemiddeld gestandaardiseerd inkomen en langdurig medicijngebruik.

Door voor een aantal typen gemeenten (op basis van structuurkenmerken) de afwijkingen tussen de feitelijke netto lasten en de modeluitkomst in kaart te brengen, kan worden aangegeven in hoeverre er sprake is van afwijkingen in 2009.

Door deze uitkomsten te vergelijken met die in de startsituatie kan eveneens worden gezien welke ontwikkeling er sinds 2005 heeft plaatsgevonden. Voor de startsituatie heeft hiertoe een reconstructie plaatsgevonden van de historische herverdeeleffecten naar relevante structuurkenmerken op basis van de gemeentelijke indeling 2009³⁴.

specifieke kenmerken

Mede afhankelijk van de omvang van de afwijkingen kunnen er signalen zijn om een mogelijke bijstelling te overwegen. Bij het bestuderen van de afwijkingen wordt, naast basiskenmerken van het bestaande verdeelmodel, met name gekeken naar een aantal aanvullende genoemde specifieke indicatoren, te weten:

- informatie over alternatieve indicatoren van het CBS: lage opleidingen en gemiddeld gestandaardiseerd inkomen per huishouden 2006 (GGI);
- informatie over langdurig medicijngebruik van Vektis in termen van Farmaceutische Kostengroepen (FKG; meest recent over 2008). Voor de verkenningen in dit onderzoek is gebruik gemaakt van de informatie per gemeente over personen uit alle FKG's met minimaal 180 dagdoseringen.

De gemeenten worden per kenmerk zodanig in een aantal groepen ingedeeld dat er sprake is van een patroon van een relatief lage naar een relatief hoge score op het betreffende kenmerk³⁵.

Behalve naar het verdeeltechnische patroon zijn deze mogelijke nieuwe indicatoren ook getoetst op vraag in hoeverre ze vanuit de spelregels voor verdeelmaatstaven geschikt zijn om in het verdeelmodel op te nemen.

34. Door de gewijzigde indeling kunnen sommige startverschillen enigszins afwijken van de rapportage over de verdeelsleutel Wmo 2005.

35. Daarbij omvatten de onderscheiden groepen telkens ongeveer een gelijk deel van de totale bevolking van Nederland.

B Verwevenheid boekingen op functie 622 met andere Iv3-functies voor Wmo-taken

aandacht voor kwaliteit Iv3 gegevens

Met behulp van de Iv3-gegevens is op hoofdlijnen in beeld gebracht hoe de afwijkingen tussen feitelijke bestedingen en het verdeelmodel zich hebben ontwikkeld voor groepen gemeenten met een positief dan wel negatief herverdeeffect bij de start. Evenals in de hoofdrapportage van het POR is dit beeld gebaseerd op de Iv3 gegevens, die de feitelijke boekingspraktijk van gemeenten weergeeft.

Hoewel er een correctie heeft plaatsgevonden voor evidente extreme afwijkende boekingen (zeer lage of extreem hoge netto lasten) op functie 622 is aanvullende aandacht voor de kwaliteit van de basisgegevens nodig.

in toenemende mate samenhang (in boekingen) tussen Wmo-gerelateerde Iv3-functies

In de praktijk is merkbaar dat gemeenten –conform de doelen van de Wmo– in toenemende mate verschillende deeltaken binnen de Wmo op elkaar afstemmen en onderling vervlechten. Om cliënten op maat te helpen worden diverse individuele en collectieve Wmo-voorzieningen meer geïntegreerd/afgestemd en werken gemeenten steeds meer aan één loket-oplossingen. Dit betekent in de praktijk dat ook het toedelen van kosten en het boeken op onderscheiden functies lastiger kan worden.

Een illustratie hiervan is de uitwisseling in de boekingen binnen Iv3 tussen de functies 622 (huishoudelijke verzorging) en 652 (voormalige WVG-voorzieningen). Met de toenemende integratie van Wmo-taken en doelgroepenbenadering kan worden vastgesteld dat in de jaren 2008/2009 ruim 100 gemeenten gelijktijdig een toename van meer dan 10% van hun historische HV-budget op de ene functie laten zien en een afname op de andere functie.³⁶ Vanuit de toenemende vraag naar maatschappelijke ondersteuning is het opmerkelijk dat uitgaven van gemeenten een dergelijke tegengestelde richting zouden vertonen. Deze tegengestelde boekingsbewegingen duiden veel meer op een zoektocht van gemeenten waar ze de betreffende netto lasten zullen boeken: onder de noemer HV of (voormalige) WVG.

Ook met de functie 620 kan zich een mogelijke boekingsoverlap voordoen. Behalve met de inhoudelijke samenhang vanuit de Wmo kan dit ook te maken hebben met de plaats waar gemeenten de lasten en baten boeken die verbonden zijn met een aantal specifieke budgetten binnen de integratie-uitkering worden verdeeld (o.a. budgetten DWBZ, CVTM e.d.).

Een dergelijke verwevenheid wijst er op dat budgettaire ontwikkelingen op de ene functie binnen Wmo-kader niet geheel los gezien kunnen worden van die op andere functies.

36. Beide bewegingen komen voor.