
Nader onderzoek POR 2010: cluster Maatschappelijke zorg

Voortgangsbericht
561010 - 014
Cebeon, 19 september 2011

1 Inleiding

1.1 Algemeen

inleiding

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de onderzoekscombinatie Cebeon/Regioplan nader onderzoek verricht naar de verdeling van het gemeentefonds. De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is opgebouwd met behulp van kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden (clusters), waaronder het cluster Maatschappelijke zorg.

Uit het Periodiek Onderhoud Rapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) bleek een bepaalde scheefgroei tussen de lasten/baten en de verdeling van clusters, waaronder ook bij het cluster Maatschappelijke zorg. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds zijn daarbij in samenhang onderzocht.

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich, binnen een gelijkblijvend totaalvolume van het gemeentefonds, op de volgende aspecten:

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke lasten per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen? Dit is bij het cluster Maatschappelijke zorg in het bijzonder van belang in verband met voorgenomen decentralisaties (begeleiding en jeugdzorg).

volumeaspecten in relatie tot beoordeling verdeling

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal. Omdat er vanuit het POR 2010 indicaties zijn dat gemeenten meer uitgeven dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (relatie met eigen baten) wordt in het onderzoek ook aandacht geschonken aan volumeaspecten. Daarbij staat het totaalvolume van het gemeentefonds niet ter discussie, maar gaat het om de beoordeling van de volumes per (sub)cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke lasten van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt toegekend (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven);

- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet ruimtelijke ordening: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen al in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten (begroting 2010 en rekeningcijfers 2008 en 2009) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen uit die periode nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij gemeenten hun lastenniveau daaraan (gaan) aanpassen. Dient bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening te worden gehouden?
- bepaalde lasten staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de Awbz, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen die nu de status van decentralisatie-uitkering hebben (zoals bij het grote stedenbeleid of stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met lasten die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met lasten verbonden met aflopende decentralisatie-uitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

afronding eerste fase

Het onderzoek omvat een tweetal fasen. De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto lastenpatronen voor clusters en clusteronderdelen vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden –voor zover relevant– conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uitnemen en terugzetten) en aanbevelingen voor de overgangsituatie geformuleerd.

Tussen de eerste en tweede fase vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit voortgangsbericht vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

1.2 Cluster Maatschappelijke zorg

opbouw: drie subclusters

Het cluster Maatschappelijke zorg omvat drie subclusters waarvoor afzonderlijke (sub)ijkpunten binnen de verdeling van het gemeentefonds beschikbaar zijn:

- het subcluster Wvg: betreft budgetten voor voorzieningen gehandicapten die in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn gedecentraliseerd naar gemeenten;
- het subcluster HbH: betreft budgetten voor voorzieningen hulp bij het huishouden die met ingang van 2007 zijn gedecentraliseerd naar gemeenten (relatie met integratie-uitkering Wmo);
- het subcluster overige Maatschappelijke zorg: betreft alle overige middelen binnen het cluster Maatschappelijke zorg.

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de (bespreking van de) voorgaande voortgangsberichten zijn de volgende aandachtspunten benoemd die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen bij het cluster Maatschappelijke zorg:

- de huidige clusterstructuur is voortgekomen uit ad hoc toevoegingen van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en Hulp bij het huishouden (HbH). Door het (vrijwel) ontbreken van onderlinge afstemming tussen subclusters sluit de structuur niet aan bij de door de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) beoogde ontwikkeling in de gemeentelijke praktijk van een integraal voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van uiteenlopende (groepen) burgers;
- het cluster is het grootste in omvang en kent veel dynamiek, zowel beleidsmatig als in de uitvoeringspraktijk. Deze dynamiek uit zich bij nieuwe onderdelen zoals HbH en Centrum voor jeugd en gezin, maar werkt ook door op bestaande onderdelen zoals het welzijnswerk, inburgering, en opvangbeleid;
- in samenhang hiermee is er sprake van een relatief groot aantal integratie- en decentralisatie-uitkeringen, die mede van invloed zijn op het niveau van de gemeentelijke lasten en derhalve van betekenis zijn voor het beoordelen van de adequaatheid van de verdeling;
- het cluster wordt in toenemende mate beïnvloed door ontwikkelingen in de omgeving, zowel andere clusters (zoals Werk en inkomen) als aanpalende terreinen buiten het gemeentefonds (met name de Awbz en Zorgverzekeringswet). In het bijzonder de aangekondigde overhevelingen van de Awbz-middelen voor begeleiding en de Jeugdzorg brengen de afbakening van het cluster (naar zowel omvang als samenstelling) sterk in beweging;
- verder is aandacht gevraagd voor boekingsaspecten wat betreft een juiste afbakening van onderdelen binnen het cluster en ten opzichte van andere clusters;
- de relevantie van toerekening van reserves en voorzieningen.

nieuwe inrichting cluster

Tegen deze achtergrond wordt het wenselijk geacht te komen tot een herinrichting van het cluster, die:

- a. vanuit de Wmo-filosofie zoveel mogelijk aansluit bij een typering van de uiteenlopende ondersteuningsbehoefte (aard en omvang problematiek) van –groepen– burgers;
- b. voldoende is toegerust voor het ‘verankeren’ van nieuwe taken, in het bijzonder de aangekondigde decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg.

Vanuit dit perspectief is in het onderzoek een nieuwe clusterstructuur uitgewerkt (hoofdstuk 4).

focus beoordeling verdeling en volumeaspecten

De genoemde aandachtspunten geven ook richting aan de beoordeling van de verdeling en daarmee verbonden volumeaspecten. Binnen het cluster Maatschappelijke zorg ligt hierbij de focus op het faciliteren van:

- de beleidsmatige opgave om binnen de bestaande taken een beweging naar een meer preventieve aanpak te realiseren. Bij deze ‘kanteling’ verschuift het accent in de beleidsinzet naar algemene/collectieve voorzieningen teneinde een beroep op individuele/meervoudige voorzieningen te voorkomen of te beperken;
- de aanvullende opgave om nieuwe taken (begeleiding en jeugdzorg) adequaat te integreren in de bestaande taken en daarmee een doelmatigheidslag te realiseren.

Hierbij dient er voldoende aandacht te zijn voor bredere (maatschappelijke) effecten in relatie tot andere clusters binnen het gemeentefonds (zoals Werk en inkomen) en externe financiële kaders (zoals de Awbz).

Opgemerkt zij dat de geïnventariseerde feitelijke lasten (begroting 2010) nog grotendeels zijn gebaseerd op de bestaande praktijk zonder de effecten van bijvoorbeeld de ‘kanteling’. Ook in financiële zin zullen gemeenten derhalve nog moeten toegroeien naar de nieuwe situatie (inclusief decentralisaties) met het oog waarop de nieuwe clusterstructuur is ontwikkeld.

opzet voortgangsbericht

In dit voortgangsbericht worden de belangrijkste bevindingen voor de eerste fase van dit onderzoek gepresenteerd. De gepresenteerde gegevens zijn exclusief G4. Naast de hiervoor genoemde kanttkening (lasten sluiten grotendeels aan bij bestaande praktijk) geldt dat bij (vooral grotere) gemeenten in deze fase niet alle feitelijke gegevens helder zijn geworden, onder meer rond integratie- en decentralisatie-uitkeringen en bij wijkgericht werken (bijvoorbeeld correcte toerekening naar clusters).

Naast de rapportages per cluster(combinatie) wordt een overkoepelende rapportage gepresenteerd met een toelichting op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeks aanpak.¹

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van cluster Maatschappelijke zorg (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de lasten van gemeenten en ontwikkelingen daarin (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse en over de clusterstructuur, per onderdeel en in bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- de samenhang in bredere ketens: relatie met de Awbz (hoofdstuk 5);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 6).

1. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeks aanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (onder andere voor OEM), en de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

2 Introductie cluster Maatschappelijke zorg

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate wijze van verdelen door het gemeentefonds worden bij alle clustercombinaties de lasten van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntscores van deze clusters in het gemeentefonds.

Als introductie op het cluster Maatschappelijke zorg geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van de relevante taakgebieden waarvoor de lasten in kaart worden gebracht, inclusief (ontwikkelingen in) wettelijke kaders en de relatie met andere clusters (paragraaf 2.2);
- een toelichting op de betekenis van integratie- en decentralisatie-uitkeringen (paragraaf 2.3);
- een omschrijving van de ijkpunten die aan de verdeling van het gemeentefonds ten grondslag liggen (paragraaf 2.4).

2.2 Taakgebieden

2.2.1 Relevante Iv3-functies

relatie met bestaande subclusters

Binnen het cluster hebben gemeenten verantwoordelijkheden op verschillende taakgebieden. Zij worden geacht hun baten en lasten voor deze taken te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. Dit betekent dat relevante baten en lasten op het gebied van maatschappelijke zorg dienen te worden verantwoord onder één van de functies uit onderstaand overzicht. Daarbij is aangegeven aan welk subcluster (zie hoofdstuk 1) deze zijn gekoppeld.

Tabel 2.1. Overzicht relevante Iv3-functies in relatie tot bestaande subclusters

<i>Functie</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Subcluster</i>
620	<i>maatschappelijke begeleiding en advies: algemeen maatschappelijk werk, vrijwilligerswerk en mantelzorg, verslavingsbeleid, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, e.d.</i>	Overige MZ
622	<i>hulp bij het huishouden (HbH)</i>	HbH
621/623	<i>inburgering (onderdeel brede Participatiebudget²)</i>	Overige MZ
630	<i>sociaal-cultureel werk: wijkgericht werk, jeugd- & jongerenwerk e.d.</i>	Overige MZ
640/641	<i>bejaardenoorden/overige tehuizen</i>	Overige MZ
650	<i>kinderopvang</i>	Overige MZ
651	<i>dagopvang gehandicapten</i>	Wvg
652	<i>voorzieningen gehandicapten</i>	Wvg

2. Hierbij is het voor dit cluster relevante deel (inburgering) onderscheiden op basis van het (gemiddelde) aandeel in het totale participatiebudget.

<i>Functie</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Subcluster</i>
711	<i>ambulancevervoer</i>	Overige MZ
712	<i>verpleeginrichtingen</i>	Overige MZ
714	<i>openbare gezondheidszorg</i>	Overige MZ
715	<i>jeugdgezondheidszorg (uniform en maatwerk)</i>	Overige MZ
716	<i>Centrum jeugd & gezin</i>	Overige MZ

Daarnaast kunnen ook bepaalde lasten of baten op andere functies worden geboekt, waaronder 002 Algemene Ondersteuning en onttrekkingen uit of toevoegingen aan reserves (functie 980). In het onderzoek is voor deze verschillende boekingen gecorrigeerd.

relatie met nieuwe clusterstructuur

Bovenstaand overzicht sluit aan bij de bestaande clusterindeling. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven hoe de genoemde Iv3-functies zich verhouden tot de nieuwe clusterindeling. De onderzoeksinspanningen bij het (her)coderen van de gemeentelijke lasten zijn met name gericht op deze nieuwe indeling. Daarbij is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds het inhoudelijk benoemen van de componenten van de nieuwe indeling en anderzijds het ‘vullen’ van deze componenten met behulp van beschikbare begrotingscijfers. In veel gevallen sluiten deze cijfers voor 2010 nog aan bij bestaande indelingen en laten zij zich niet altijd eenvoudig één-op-één toedelen naar een nieuwe systematiek. Onder invloed van de ‘kanteling’ en de decentralisaties zal ook de begrotingsindeling van gemeenten de komende jaren naar verwachting meer of minder ingrijpend (kunnen) kantelen. Dit vormt een aandachtspunt voor Iv3.

2.2.2 Wettelijke kaders

bestaande kaders

Het belangrijkste wettelijke kader voor de voorzieningen in het cluster vormt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hieronder vallen de volgende taakgebieden:

- hulp bij huishouden: met de invoering van de Wmo is de verantwoordelijkheid voor HbH van de Awbz overgedragen aan gemeenten en zijn de bijbehorende budgetten via een integratie-uitkering naar het gemeentefonds overgeheveld. In de Wmo is het compensatiebeginsel vastgelegd: dit verplicht gemeenten tot het bieden van ondersteuning op maat van de individuele burger op een aantal omschreven leefgebieden, waaronder hulp bij het huishouden. Een en ander is uitgewerkt in gemeentelijke verordeningen;
- voorzieningen gehandicapten (met name woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen): deze vallen eveneens onder het compensatiebeginsel. Door middel van deze vormen van ondersteuning worden mensen met een handicap in staat gesteld zelfstandig te wonen en zich te verplaatsen binnen en buiten de woning;
- welzijnstaken op het taakgebied overige maatschappelijke zorg die vroeger waren vastgelegd in de Welzijnswet, zoals algemeen maatschappelijk werk en sociaal-cultureel werk.

Daarnaast omvat het taakgebied overige maatschappelijke zorg diverse taken in de sfeer van (jeugd)gezondheidszorg. Deze taken zijn vastgelegd in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Gemeenten zijn wettelijk verplicht om een gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) in stand te houden voor de uitvoering van taken op het gebied van de publieke gezondheidszorg.

Voor de Centra jeugd en gezin (CJG) hebben zowel de Wmo als de Wet op de jeugdzorg (Wjz) betekenis. Iedere gemeente dient per 1 januari 2012 een CJG te hebben dat voldoet aan de eisen van het basismodel (waarin de Wmo-functies voor preventief jeugdbeleid zijn verankerd).³ Daarnaast hebben gemeenten de vrijheid om andere functies aan de CJG te koppelen.

ontwikkelingen in kaders: decentralisaties

Zowel de Wmo (door middel van een uitbreiding van het compensatiebeginsel) als de Wjz (omvorming naar een nieuw wettelijk kader jeugd) zullen in de nabije toekomst worden aangepast met het oog op de voorgenomen decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg naar gemeenten. Als gevolg van deze decentralisaties krijgen gemeenten te maken met substantiële (deels nieuwe) doelgroepen. In grote lijnen betreft het de volgende taken, middelen en doelgroepen:

- Awbz: de functie begeleiding per 2013 (nieuwe cliënten) en 2014 (bestaande cliënten). Inhoudelijk betreft het voorzieningen voor zeer uiteenlopende doelgroepen met diverse problematiek: ouderen, (lichamelijk, zintuiglijk en verstandelijk) gehandicapten en mensen met psychiatrische problematiek. De voorzieningen omvatten zowel individuele vormen van begeleiding als vormen van dagbesteding. In totaal omvat dit een bedrag in de orde van 2,1 tot 3,3 miljard euro. Hierop wordt een efficiëntiekorting toegepast van 5% (in de orde van 140 miljoen euro);
- Jeugdzorg: bij de overheveling zijn betrokken de provinciale jeugdzorg (ambulant, residentieel, dagbesteding, pleegzorg en spoedeisende zorg), de rijksbekostigde jeugdzorg (gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, en jeugdbescherming), middelen voor jeugd GGz in het kader van de Zorgverzekeringswet en overige⁴ voorzieningen voor jeugd in de Awbz (jeugd LVG en jeugd GGz). In totaal omvat dit een bedrag in de orde van 3 miljard euro. Hierop wordt een efficiëntiekorting toegepast van 300 miljoen euro (circa 10%). Deze overheveling zal in tranches plaatsvinden. Een eerste tranche is voorzien voor 2015 en betreft enkelvoudige ambulante jeugdzorg.

In samenhang met deze budgetten ontvangen gemeenten ook middelen voor:

- invoering (2012-2013): circa 80 miljoen euro voor begeleiding en circa 80% van 64 miljoen euro voor jeugdzorg;
- uitvoering: bestaande uitvoeringsbudgetten plus 55 miljoen euro voor beide decentralisaties samen.

2.2.3 Relatie met andere clusters

raakvlakken

Het cluster Maatschappelijke zorg heeft diverse raakvlakken met andere clusters binnen het gemeentefonds. Dit komt tot uiting bij bepaalde integratie- & decentralisatie-uitkeringen (zie hierna), maar ook wat betreft soorten doelgroepen en voorzieningen. De belangrijkste clusters in dit verband zijn:

- openbare orde en veiligheid: raakvlakken zijn hier met name te vinden bij leefbaarheid/wijkgericht werken, risicjongeren (Veiligheidshuis) en huiselijk geweld (incl. kindermishandeling);
- werk en inkomen: raakvlakken doen zich met name voor bij kinderopvang, inburgering, inzet van uitkeringsontvangers bij levering van maatschappelijke diensten of vormen van vrijwilligerswerk;
- volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing: hiermee zijn raakvlakken bij met name leefbaarheid/wijkgericht werken;

3. Het basismodel omvat ten minste het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg, de uitvoering van de vijf preventietaken van prestatievelid 2 van de Wmo en de schakel met Bureau Jeugdzorg en de Zorg- en Adviesteam.

4. Dat wil zeggen exclusief het onderdeel jeugd binnen de functie begeleiding (zie bij Awbz).

- educatie: raakvlakken zijn hier met name te vinden bij peuterspeelzalen (betekenis van voorschoolse educatie), schoolmaatschappelijk werk (en andere zorggerelateerde voorzieningen) en brede school/multifunctionele accommodaties;
- burgerzaken: raakvlakken zijn hier met name in geval van integrale loketten (gemeentebrede frontoffice).

aandachtspunten bij codering

Bij de meeste raakvlakken gaat het om een goede toerekening van lasten naar relevante (onderdelen van) clusters. Bij het cluster Maatschappelijke zorg zijn in de codering (voor zover in de begroting herkenbaar) de volgende soorten lasten meegenomen:

- kinderopvang in relatie tot bijstandsverlening;
- toepassing van het tijdelijk huisverbod;
- wijkgericht werken. Met behulp van aanvullende gegevens uit een terugkoppeling (vragenlijst) op steekproefgemeenten zijn –voor andere clusters– relevante (fysieke en veiligheids)componenten onderscheiden die zoveel mogelijk toegedeeld naar het juiste cluster;
- multifunctionele accommodaties, voorzover geboekt in de sfeer van algemeen welzijn of jeugd- en jongerenwerk;
- risicojongeren, voorzover niet geboekt in de sfeer van veiligheid (geen straatcoaches of andere inzet in de openbare ruimte).

inhoudelijke visie

Voor enkele onderwerpen is het (daarnaast) van belang om een toekomstgerichte visie te ontwikkelen op de wijze waarop met deze raakvlakken beleidsinhoudelijk en financieel wordt omgegaan. Dit geldt in het bijzonder voor: wijkgericht werken, risicojongeren, loketfuncties en kinderopvang. Zo is bij kinderopvang de vraag relevant of dit vooral een voorziening is ten behoeve van het verwerven/vervullen van werk en inkomen (en daarmee beter kan worden ondergebracht bij het gelijknamige cluster) dan wel een brede(re) functie heeft (en onderdeel kan blijven van maatschappelijke zorg).

betekenis decentralisaties

De in 2010 bestaande raakvlakken met het cluster Werk en inkomen zullen naar verwachting aan betekenis toenemen. Met name de voorgenomen decentralisatie van begeleiding (Awbz) en het integraal verantwoordelijk maken van gemeenten voor de ‘onderkant van de arbeidsmarkt’ (Wsw, Wajong, Wwb) zullen aan dit proces een impuls geven. Beide decentralisaties betreffen in belangrijke mate dezelfde doelgroepen. Mede uit financiële overwegingen zullen gemeenten explicieter keuzes (moeten) maken over de aard en intensiteit van de ondersteuning die zij vanuit Werk en inkomen bieden aan verschillende doelgroepen. Doelgroepen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt die zich moeilijk laten bemiddelen, zullen dan mogelijk meer naar maatschappelijke ondersteuning worden verwezen. Dit kan een groter beslag leggen op het cluster Maatschappelijke zorg, maar biedt eveneens kansen om mensen in te zetten bij het (goedkoper) leveren van maatschappelijke diensten of vormen van vrijwilligerswerk. Voor het vervolgtraject is het van belang om zo goed mogelijk recht te doen aan deze samenhang.

2.3 Betekenis van integratie- en decentralisatie-uitkeringen

2.3.1 Inleiding

Voor het cluster Maatschappelijke zorg is een fors aantal integratie- en decentralisatie-uitkeringen relevant. Daarbij is er sprake van de nodige dynamiek: diverse uitkeringen hebben een aflopend karakter, terwijl recent ook nieuwe integratie- en decentralisatie-uitkeringen zijn toegevoegd. Dit laatste geeft aan dat het van belang is om (ook) voor het toekomstige beeld van dit cluster aandacht te hebben voor de betekenis van integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

Binnen de bestaande integratie- en decentralisatie-uitkeringen kan uit het oogpunt van verdeling onderscheid worden gemaakt tussen uitkeringen die als algemeen middel kunnen worden beschouwd en overige uitkeringen (waarvoor dit niet geldt). Dit lichten we hieronder toe.

In het onderzoek zijn alleen integratie- en decentralisatie-uitkeringen betrokken die aansluiten bij de stand van de begroting 2010. Daarbij geldt dat op het peilmoment niet voor alle integratie- en decentralisatie-uitkeringen al uitkeringsbedragen bekend waren.

2.3.2 Wijze van verwerking

integratie- en decentralisatie-uitkeringen als algemeen middel

Onderstaande tabel bevat de integratie- en decentralisatie-uitkeringen die in het onderzoek als algemeen middel worden beschouwd, omdat het gaat om structurele budgetten voor (in principe) alle gemeenten. Deze middelen worden betrokken bij (het volume voor) de ijkpunten. Tussen haakjes is aangegeven voor welk onderdeel van de nieuwe clusterindeling (zie schema 1 in hoofdstuk 4.2) de betreffende uitkering relevant is.

Tabel 2.2. Integratie- en decentralisatie-uitkeringen die als algemeen middel worden beschouwd

<i>Naam</i>	<i>Inhoud</i>	<i>Looptijd als IU/DU</i>
<i>Wmo* (B)</i>	a. hulp bij het huishouden (incl. uitvoeringskosten) b. specifieke regelingen ex-Wvg: Dure woningaanpassingen en Sociaal vervoer Awbz-instellingen c. specifieke regelingen ex-Awbz: Diensten bij wonen met zorg, Zorgvernieuwingprojecten, Coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg, Aanpassing ADL-clusters, collectieve preventie GGz	2007-2015
<i>Versterking peuterspeelzaalwerk (A)</i>	Realiseren kwaliteitsslag d.m.v. verlaging van maximale aantal kinderen per leidster en verhoging opleidingseisen, zodat medewerkers in staat zijn om risico op taalachterstand Nederlands te signaleren en effectief aan te pakken	2010-2014

* Voor de aansluiting met de bestaande ijkpunten wordt binnen de integratie-uitkering Wmo onderscheid gemaakt naar onderdelen voor (a) HbH, (b) Wvg en (c) overige maatschappelijke zorg.

overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen: salderen met lasten

Kenmerkend voor de overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen is dat zij aflopend zijn, betrekking hebben op een (zeer) beperkte groep gemeenten en/of deel uitmaken van een ander onderhoudstraject. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen, waarbij de volgende driedeling is gehanteerd:

- I. uitkeringen die in 2010 of 2011 aflopen;
- II. uitkeringen die langer doorlopen en waarvoor een afzonderlijk (onderhouds)traject van toepassing is;
- III. uitkeringen die langer doorlopen, maar naar verwachting een tijdelijk karakter hebben.

Bij categorie II en III is tussen haakjes aangegeven voor welk onderdeel van de nieuwe clusterindeling (zie schema 1 in hoofdstuk 4.2) de betreffende uitkering relevant is.

Tabel 2.3. Overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen

	<i>Naam</i>	<i>Inhoud</i>	<i>Looptijd als IU/DU</i>
I	<i>loopt af in 2010 of 2011</i>		
	Bewonersinitiatieven wijken G18/31	Burgerinitiatieven om de sociale cohesie en de leefbaarheid van woonwijken in grote steden te verbeteren	2008-2011
	Taalcoaches	Extra impuls aan de organisatie van taalcoaches (vrijwilligers die inburgeraars helpen)	2008-2011
	Duizend en één kracht	Bevorderen maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheden	2009-2011
	Innovatietrajecten inburgering	Trajecten van wijkgerichte inburgering, inburgering en ondernemerschap, en persoonlijk inburgeringsbudget	2008-2010
	Aanpak kindermishandeling	Invoering RAAK-aanpak in 35 regio's door middel van aanstellen regiocoördinator	2008-2010
	Wijkactieplannen	Aanpak van wijken in grote steden met de grootste leefbaarheidsproblemen	2008-2010
	Wmo nadeelgemeenten [†]	Aanvullende uitkering vanwege herverdeeleffecten	2010-2011
	Leefbaarheid en veiligheid*	Aanpak sociale overlast en fysieke verloedering. Voeding door uitkeringen Van Montfrans en Leefbaarheid (incl. gezinsmanagers Gouda)	2010-2011
	Wmo psychosociaal [‡]	Compensatie voor schrappen van psycho-sociale grondslag in Awbz voor Ondersteunende begeleiding dagdelen en persoonlijke verzorging	2009-2010
	Gezond in de stad [‡]	Extra inzet om gezondheidsachterstanden zoveel mogelijk terug te dringen via wijkgerichte integrale aanpak gericht op gezonde bewoners, gezonde leefomgeving en samenhangende eerstelijnszorg met preventief aanbod	2008-2011
II	<i>loopt door na 2011 en in traject</i>		
	Maatschappelijke opvang c.a. (C)	Middelen voor bekostiging van bovenlokale taken van centrumgemeenten op Wmo-prestatievelden maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid	2010 e.v.
	Centra jeugd en gezin (A-jeugd) [†]	Middelen voor jeugdgezondheidszorg (uniform en maatwerkdeel), de Wmo-functies van preventief jeugdbeleid en het realiseren van Centra voor jeugd en gezin	2012 e.v.
	Vrouwenopvang (C) [†]	Middelen voor bekostiging van bovenlokale taken van centrumgemeenten op het terrein van vrouwenopvang en aanpak van huiselijk geweld	2011 e.v.
III	<i>loopt door na 2011, maar eindig</i>		
	Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren* (A-jeugd)	Terugdringen oververtegenwoordiging Marokkaans-Nederlandse jongeren bij voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid, overlast en criminaliteit d.m.v. inzet van straatcoaches en gezinsmanagers bij een beperkt aantal gemeenten	2009-2012
	Overbruggingsuitkering Antillianengemeenten* (A-jeugd)	Verder terugdringen van problematiek Antilliaanse risicojongeren bij 21 gemeenten	2009-2013

* Bij deze decentralisatie-uitkering is er overlap met het cluster Openbare orde en veiligheid.

† Deze decentralisatie-uitkering was in 2010 nog een specifieke uitkering.

‡ In vervolg op deze decentralisatie-uitkering zijn vanaf 2011 structureel middelen toegevoegd aan het ijkpunt van het cluster (algemene uitkering).

Deze uitkeringen worden in het onderzoek als baten gesaldeerd met de lasten op de desbetreffende functie. Voor zover het gaat om uitkeringen met een meer structureel karakter (categorie II), zal hieraan aandacht worden geschonken in de vervolgfase.

Zoals in het schema is aangegeven, is er een aantal integratie- en decentralisatie-uitkeringen die mede relevantie hebben voor andere clusters, in het bijzonder Openbare orde en veiligheid (OOV). Door middel van een terugkoppeling (vragenlijst) naar steekproefgemeenten is bij laatstgenoemd cluster nagegaan in welke verhouding gemeenten deze middelen aan beide clusters hebben besteed.⁵

Op de samenhang met andere clusters gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

2.3.3 Complicerende werking

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat integratie- en decentralisatie-uitkeringen complicerend (kunnen) werken, zowel boekhoudkundig als financieel-inhoudelijk:

- veel integratie- en decentralisatie-uitkeringen zijn bestemd voor een beperkte groep gemeenten, waarvan de samenstelling per uitkering kan verschillen;
- veel integratie- en decentralisatie-uitkeringen hebben een tijdelijk karakter;
- bepaalde integratie- en decentralisatie-uitkeringen hebben betrekking op meerdere clusters.

Dit betekent dat bij het hercoderen van begrotingsgegevens per gemeente moet worden nagegaan in hoeverre:

- de baten uit deze uitkeringen op een correcte wijze zijn geboekt (dat wil zeggen niet als baten bij de desbetreffende taakgerelateerde functies);
- lasten in enig jaar (sterk) worden beïnvloed door deze baten (fluctuaties in de tijd als gevolg van het al dan niet beschikbaar zijn van extra middelen);
- deze baten zijn gebruikt ter dekking van lasten uit verschillende clusters.

Naast deze boekhoudkundige complicaties behoeft het gebruik van (ad hoc) op specifieke doelgroepen en/of voorzieningen gerichte regelingen ook aandacht uit het oogpunt van integrale financieel-inhoudelijke afwegingen:

- tijdelijke (extra) middelen leiden vaak tot tijdelijk beleid;
- indien er structurele voorzieningen worden georganiseerd, is er na afloop van de uitkering sprake van wegvallende dekking;
- ook kan het voorkomen dat gemeenten (een deel van) de extra middelen gebruiken ter dekking van reguliere taken, zodat er sprake is van 'overdekking'.

2.4 IJkpunten bestaande subclusters

2.4.1 Subcluster HbH/Wvg

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met een afzonderlijk gewicht opgenomen. Deze indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de lasten van gemeenten aan de relevante voorzieningen. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

5. Waar dit niet bekend is, is uitgegaan van de volgende verdeling tussen Maatschappelijke zorg en OOV: tweederde/éénderde bij Leefbaarheid en veiligheid, fifty/fifty bij Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren en volledig/nihil bij de Overbruggingsuitkering Antillianengemeenten.

In de ijkpunten 2010 voor beide subclusters zijn de indicatoren opgenomen zoals weergegeven in onderstaande tabel. Daarbij hebben de indicatoren voor HbH betrekking op de hoofdmodule van de integratie-uitkering Wmo en de uitvoeringslasten.⁶

Tabel 2.4. Indicatoren ijkpunten bestaande subclusters HbH/Wvg

<i>Indicator</i>	<i>HbH</i>	<i>Wvg</i>
Bevolking		
inwoners		37%
inwoners jonger dan 65 jaar	<1%	
inwoners van 65 jaar en ouder	20%	24%
inwoners van 75-85 jaar		3%
eenpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder*	25%	
Sociaal-economisch		
huishoudens met laag inkomen (boven een drempel)		13%
huishoudens met laag inkomen (boven een drempel) gewogen met huishoudens van 65 jaar en ouder*	34%	
overige uitkeringsontvangers (excl. bijstandsonvangers)	19%	6%
Overig		
woonruimten		11%
(gewogen) omgevingsadressendichtheid (oad)	-1%	4%
vast bedrag	2%	

* Onderscheiden naar 3 leeftijdsgroepen: 65-75 jaar, 75-85 jaar, 85 jaar en ouder.

Opgemerkt wordt dat inmiddels voor (het onderdeel HbH van) de integratie-uitkering Wmo per 2011 een verfijnd ijkpunt is ingevoerd, waarin ook enkele andere indicatoren zijn opgenomen:

- gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (ten opzichte van het landelijk gemiddelde minus een drempel) gewogen met huishoudens van 65 jaar en ouder (onderscheiden naar 3 leeftijdsgroepen: 65-75 jaar, 75-85 jaar, 85 jaar en ouder);
- langdurig medicijngebruik als aandeel in de bevolking (boven een bepaalde drempel).

In totaal hebben de ijkpunten voor beide subclusters, inclusief relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen, in 2010 een omvang van circa 2,4 miljard euro.

2.4.2 Subcluster Overige maatschappelijke zorg

In de formule voor de berekening van het ijkpunt voor dit subcluster zijn verschillende indicatoren met een afzonderlijk gewicht opgenomen. Deze indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de lasten van gemeenten aan de relevante voorzieningen. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

In het ijkpunt 2010 voor dit subcluster zijn de indicatoren opgenomen zoals weergegeven in onderstaande tabel. Daarnaast ontvangen gemeenten ook algemene middelen uit een aantal (onderdelen uit) integratie- en decentralisatie-uitkeringen.⁷

6. Daarnaast omvat deze uitkering enkele specifieke regelingen, die deel uitmaken van de subclusters Wvg (onderdelen DWA en BBag) en Overige maatschappelijke zorg (resterende regelingen).

7. Er is rekening gehouden met de regeling Versterking peuterspeelzaalwerk en enkele regelingen uit de integratie-uitkering Wmo (Dbwz, Cvtm, Zvp, ADL, cpGGz).

Tabel 2.5. Indicatoren ijkpunt bestaande subcluster Overige maatschappelijke zorg

<i>Indicator</i>	<i>Aandeel</i>
<i>Bevolking</i>	
inwoners	20%
jongeren	11%
inwoners van 65 jaar en ouder	2%
minderheden	12%
eenouderhuishoudens	5%
<i>Sociaal-economisch</i>	
huishoudens met laag inkomen	1%
huishoudens met laag inkomen boven een bepaalde drempel	16%
bijstandsontvangers	4%
overige uitkeringsontvangers	4%
<i>Overig</i>	
woonruimten	5%
(gewogen) omgevingsadressendichtheid (oad)	9%
klantenpotentieel lokaal	3%
klantenpotentieel regionaal	7%
kernen	<1%
oppervlakte land	<1%
oppervlakte binnenwater	<1%
leerlingen voortgezet onderwijs	1%
vast bedrag	1%

In totaal heeft het ijkpunt voor dit subcluster, inclusief relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen, in 2010 een omvang van circa 1,8 miljard euro.

3 Uitgavenanalyse

3.1 Inleiding

Eerder is geconstateerd dat de huidige verdeling van het cluster Maatschappelijke zorg niet (meer) goed is afgestemd op de feitelijke lastenpatronen van gemeenten. Met het oog hierop wordt een nieuwe clusterindeling voorgesteld (zie hoofdstuk 4). Om de afwijkingen tussen lasten en ijkpunten nader te illustreren wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst voor de bestaande subclusters. Daarvoor gebruiken we Iv3-cijfers, omdat de codering voor de steekproefgemeenten primair is gericht op de nieuwe clusterindeling. Wel zal duidelijk worden gemaakt dat uit hercodering verschillen blijken ten opzichte van Iv3.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de respons van steekproefgemeenten en de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse (paragraaf 3.2);
- het niveau van de netto lasten van gemeenten in 2010 in vergelijking met de verdeling van middelen vanuit het gemeentefonds op basis van de bestaande ijkpunten (paragraaf 3.3);
- relevante ontwikkelingen in de lasten van gemeenten (paragraaf 3.4).

3.2 Respons van steekproefgemeenten en betekenis van hercoderingen

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten (paragraaf 3.2.2);
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse (paragraaf 3.2.3).

3.2.2 Respons steekproefgemeenten

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten. Bij deze steekproefgemeenten zijn meer gedetailleerde financiële gegevens opgevraagd dan in het Iv3 bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die gegevens beschikbaar hebben gesteld, zijn de lasten en baten gecodeerd naar de (nieuwe) clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Bij onduidelijkheden zijn aanvullende vragen gesteld.

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen. Dit wordt hieronder toegelicht.

Tabel 3.1. Overzicht stand van zaken respons Maatschappelijke zorg

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	92
<i>levering basisinformatie</i>	83
<i>verwerking basisinformatie</i>	75
<i>bruikbare respons</i>	59

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek is gestart met het opvragen van gegevens bij een (basis)steekproef van circa 40 à 50 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de relevante lasten en baten in de jaren 2008, 2009 en 2010. In een later stadium is deze (basis)steekproef uitgebreid tot 92 gemeenten.

verwerking gegevens

In totaal is van een groot deel van de steekproefgemeenten (83) basisinformatie verkregen. De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegeedeeld aan de onderdelen binnen het cluster Maatschappelijke zorg. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aan veel steekproefgemeenten aanvullende vragen gesteld over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld algemene c.q. breed samengestelde posten, niet direct op relevante functies herkenbare posten, en multifunctionele accommodaties).

De gegevens van circa 75 gemeenten bleken in een eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over de inhoud van bepaalde algemeen gedefinieerde posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie, waardoor er ook na doorvragen onvoldoende houvast is om een bruikbare eerste codering aan te brengen.

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de lasten/baten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen het cluster te kunnen coderen. Bij een aantal gemeenten leverde dit problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen. Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor circa 59 gemeenten.

Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottesgroepen om er bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van gegevens van een grotere groep gemeenten.

Op basis van de verkregen financiële gegevens en de respons op aanvullende vragen aan steekproefgemeenten worden hierna relevante bevindingen van de eerste fase van dit onderzoek geformuleerd.

3.2.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

uitgavenanalyse: hercodering van gemeentelijke gegevens

Ondanks de geldende voorschriften boeken gemeenten hun lasten en baten voor dit cluster niet allemaal op dezelfde manier. Zij hanteren voor gelijke posten niet altijd gelijke Iv3 functies. In de uitgavenanalyse worden de binnengekomen grootboekgegevens van de gemeenten dan ook beoordeeld op een juiste boeking/codering

en wordt waar nodig navraag gedaan bij gemeenten. Vervolgens worden de gegevens opnieuw en uniform gecodeerd en ondergebracht binnen de juiste onderdelen van het cluster. Daarbij is sprake van het opschonen van en hercoderen tussen begrotingsfuncties (zowel binnen als buiten het cluster).

Al met al vergt het een relatief grote inspanning om voor alle steekproefgemeenten tot een vergelijkbare indeling van financiële gegevens te komen. Naast de afbakening ten opzichte van andere clusters vormde de nieuwe clusterindeling een extra/aanvullende opgave om binnen het cluster Maatschappelijke zorg tot een toedeling te komen naar de daarin onderscheiden onderdelen (zie hoofdstuk 4: onderdelen volwassenen versus jeugd in schema 1). Een ander specifiek aandachtspunt was of baten uit relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen al dan niet zijn gesaldeerd met de lasten op de betreffende functie.

illustratie afwijkende boekingspraktijk naar Iv3-functie

Dat hercodering nodig is, kan duidelijk worden gemaakt aan de hand van de volgende voorbeelden van boekingen die afwijken van de Iv3-voorschriften:

- voorzieningen gehandicapten: sommige gemeenten boeken (onderdelen van) deze lasten op functie 620 of 622, onder andere in de sfeer van uitvoeringslasten. Daarnaast worden lasten aan collectief vervoer soms ook op functie 212 geboekt (in plaats van 652);
- hulp bij het huishouden: sommige gemeenten boeken (onderdelen van) deze lasten op functie 620 of 652 (in plaats van 622), onder andere in de sfeer van uitvoeringslasten;
- mantelzorg of psychosociale zorg: lasten hieraan worden soms geboekt op functie 622 (in plaats van functie 620);
- buurt- en wijkopbouw: lasten aan zulke voorzieningen worden soms geboekt op functie 620 (in plaats van 630), terwijl ook op functie 560 lasten aan buurt/wijkgericht werk voorkomen;
- jeugd- en jongerenwerk: lasten aan zulke voorzieningen worden soms geboekt op functie 620 (in plaats van 630);
- inburgering: lasten aan zulke voorzieningen worden soms geboekt op functie 620 (in plaats van 621/623);
- Centrum Jeugd & Gezin: gemeenten boeken lasten hieraan soms op functie 620 (in plaats van 716);
- bestrijden van huiselijk geweld: lasten hieraan worden soms geboekt op functie 622 (in plaats van 620).

Naast deze verschuivingen tussen de functies binnen het cluster zijn er voorbeelden van gemeenten die op deze functies lasten boeken terwijl deze thuishoren op functies die relevant zijn voor een ander cluster. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan lasten aan:

- schuldhulpverlening op functie 620 (onderdeel van het cluster Werk en inkomen);
- voor- en vroegschoolse educatie op functie 650 (onderdeel van het cluster Educatie);
- speeltuinen en muziek/kunstverenigingen op functie 630 (onderdeel van het cluster Kunst en ontspanning, Oudheid en Groen).

Ook worden relaties met andere clusters aangetroffen vanuit de organisatie/boeking van lasten voor loketten/publieksbalies (functie 003), lasten in de sfeer van veiligheid (functie 140) dan wel wijkgericht werk/wijkaanpak/leefbaarheid (meerdere clusters).

Tot slot zijn er ook aandachtspunten vanuit de boeking van baten:

- specifieke middelen uit het Participatiebudget (functie 623): inburgering niet onderscheiden van re-integratie en educatie;
- inzet van diverse (onderdelen van) integratie- en decentralisatie-uitkeringen: dit speelt zowel tussen de onderdelen binnen het cluster als clusteroverstijgend.

illustratie effecten afwijkende boekingspraktijk op gemeentelijk niveau

Aansluitend illustreren we de uitgavenanalyse aan de hand van beschikbare gegevens voor enkele individuele steekproefgemeenten. Daartoe geven we in onderstaande tabel voor de bestaande subclusters (vanwege de relatie met de huidige ijkpunten) aan om welke (soorten) correcties het gaat.

Tabel 3.2. Voorbeelden van effecten van hercoderingen bij steekproefgemeenten

Gemeente	Ijkpunt score	HbH/Wvg		Overige MZ		
		Netto-lasten Iv3	Netto-lasten na hercodering*	Ijkpunt score	Netto-lasten Iv3	Netto-lasten na hercodering
X1	225	185	207	134	168	137
X2	161	126	136	130	138	140
X3	205	197	196	160	138	131
X4	156	127	108	129	76	120
X5	148	131	123	124	106	147

* In deze lasten zijn ook bredere loketfuncties meegenomen, omdat binnen de lasten voor loketfuncties geen onderscheid is gemaakt naar soort voorzieningen.

De tabel kan als volgt worden toegelicht:

- gemeente X1: bij HbH/Wvg is de achtergrond van het verschil met de Iv3-gegevens onduidelijk, omdat er sprake is van een correcte codering op de relevante functies (622 en 652) met daarnaast een enkele batenpost op functie 980 (mutatie reserves). Bij Overige maatschappelijke zorg heeft een opschoning plaatsgevonden voor lasten die thuishoren bij het cluster Werk en inkomen (maar geboekt waren op functie 620);
- gemeente X2: bij HbH/Wvg zijn relevante lasten op andere functies toegevoegd, zoals functie 620 (uitvoeringskosten). Iets soortgelijks geldt voor Overige maatschappelijke zorg: hierbij zijn beperkte lasten op andere functies toegevoegd, zoals functie 002 (Adviesraad Maatschappelijke Ontwikkeling) en 140 (steunpunt huiselijk geweld) alsmede lasten op functie 980 (mutatie reserves);
- gemeente X3: bij deze gemeente komt de codering bij HbH/Wvg vrijwel geheel overeen met Iv3, terwijl er bij Overige maatschappelijke zorg beperkte mutaties zijn;
- gemeente X4: bij HbH/Wvg zijn baten uit mutatie reserves toegevoegd en heeft een opschoning plaatsgevonden voor lasten in de sfeer van maatschappelijke dienstverlening die vallen onder Overige maatschappelijke zorg. Bij laatstgenoemd subcluster zijn lasten van buiten de relevante functies toegevoegd, zoals functie 511 (algemene posten Wmo, welzijnswerk voor ouderen, inburgering en leefbaarheid);
- gemeente X5: bij HbH/Wvg heeft een opschoning plaatsgevonden voor lasten van ondersteunende begeleiding die vallen onder Overige maatschappelijke zorg. Bij dit laatste subcluster zijn lasten van buiten de relevante functies toegevoegd, zoals functie 480/482 (maatschappelijke stages, Centrum jeugd en gezin) en 611 (kinderopvang) alsmede lasten op functie 980 (mutatie reserves).

effect hercoderingen

Zoals bovenstaande voorbeelden laten zien, gaat het bij de hercoderingen (ook in vergelijking met andere clusters) om substantiële bedragen. Zonder hercoderingen was het niet mogelijk geweest om op de gegevens een adequate analyse te verrichten en goede bevindingen te formuleren.

3.3 Niveau lasten 2010 in vergelijking met uitkering gemeentefonds

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op het niveau van de netto lasten van gemeenten op basis van Iv3-gegevens⁸ voor begroting 2010 in vergelijking met de verdeling van middelen vanuit het gemeentefonds op basis van de ijkpunten voor:

- de subclusters HbH en Wvg (paragraaf 3.3.2);
- het subcluster Overige maatschappelijke zorg (paragraaf 3.3.3).

3.3.2 Subclusters HbH/Wvg

overzichtstabel

Voor de verdeling beschouwen we HbH en Wvg in onderlinge samenhang. Reeds uit eerdere onderzoeken is gebleken dat de gemeentelijke lasten (met name uitvoeringskosten) in de praktijk in toenemende mate zijn vervlochten. Dit beeld is ook nu bevestigd.

Ter illustratie van de mate van aansluiting van de verdeling op de feitelijke lastenpatronen worden in onderstaande tabel de feitelijke lasten op basis van Iv3-gegevens vergeleken met de desbetreffende ijkpuntcores.

De uitkomsten worden gepresenteerd voor groepen gemeenten ingedeeld naar inwonertal en enkele andere dimensies (weinig/veel ouderen, weinig/veel langdurig medicijngebruik, en laag/hoog gemiddeld gestandaardiseerd inkomen), en uitgedrukt in euro's per inwoner.

In de kolommen is achtereenvolgens de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen en naar enkele andere dimensies;
- kolom 2: de gemiddelde ijkpuntcore voor de subclusters HbH/Wvg;
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten van de subclusters HbH/Wvg;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3. Dit geeft aan in welke mate de score van het ijkpunt afwijkt van de feitelijke netto lasten in 2010.

8. Hierbij is ervan uitgegaan dat gemeenten integratie- en decentralisatie-uitkeringen op de voorgeschreven wijze (als algemene baten) hebben geboekt, zodat deze baten niet alsnog behoeven te worden tegengeboekt bij de lasten op de relevante functies. Voor zover mogelijk is dit uitgangspunt bij de steekproefgemeenten getoetst. In de meeste gevallen gaf dit geen aanleiding tot het bijstellen van de uitkomsten.

Tabel 3.3. Subclusters HbH en Wvg: gemiddelde ijkpuntscore per groep gemeenten, gemiddelde feitelijke netto lasten Iv3 (begroting 2010) en verschil tussen beide (euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore HbH + Wvg</i>	<i>feitelijke netto lasten HbH + Wvg</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten HbH + Wvg</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	155	138	17
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	161	143	18
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	171	146	25
<i>>100.000 inwoners</i>	165	146	20
<i>zeer weinig ouderen</i>	138	120	18
<i>weinig ouderen</i>	156	139	18
<i>veel ouderen</i>	167	148	19
<i>zeer veel ouderen</i>	189	165	24
<i>zeer weinig langdurig medicijngebruik</i>	139	119	19
<i>weinig langdurig medicijngebruik</i>	161	139	22
<i>veel langdurig medicijngebruik</i>	168	144	24
<i>zeer veel langdurig medicijngebruik</i>	185	171	14
<i>zeer laag gemiddeld gestand. inkomen</i>	183	169	14
<i>laag gemiddeld gestand. inkomen</i>	162	140	23
<i>hoog gemiddeld gestand. inkomen</i>	158	142	16
<i>zeer hoog gemiddeld gestand. inkomen</i>	150	123	27
<i>totaal Nederland (excl. G4)</i>	163	143	20

toelichting tabel

Uit de tabel is op te maken dat de gemiddelde ijkpuntscore voor alle onderscheiden groepen gemeenten hoger ligt dan de feitelijke netto lasten (volgens Iv3) van HbH en Wvg. Na hercodering blijken de lasten van veel steekproefgemeenten bij deze voorzieningen overigens hoger te zijn, waardoor de omvang van de onderbesteding bij deze gemeenten beperkter is dan op basis van Iv3. Een globale vergelijking op onderdelen wijst erop dat de onderbesteding vooral is geconcentreerd bij de Wvg. Dit strookt met de recente constatering door het SCP dat er bij HbH in 2010 (vrijwel) geen sprake is van onderbesteding.⁹

In de verfijnde verdeling voor HbH met ingang van 2011 wordt met name de ijkpuntscore voor gemeenten met een relatief hoog gemiddeld gestandaardiseerd inkomen neerwaarts aangepast en voor gemeenten met relatief veel langdurig medicijngebruik een opwaartse aanpassing doorgevoerd. Deze aanpassingen corrigeren de relatieve verschillen in de afwijkingen in bovenstaande tabel voor enkele subgroepen, maar doen niets af aan de geconstateerde volumeverschillen.

In het licht van bovenstaande bevindingen is het opmerkelijk dat er bij HbH een volumekorting is doorgevoerd voor 2011, terwijl de onderbesteding juist bij de Wvg lijkt plaats te vinden. Dit lijkt voldoende aanleiding te geven om in de vervolgfase (de achtergronden van) de lasten van HbH en Wvg in samenhang te onderzoeken. Daarbij lijkt het ook voor de hand te liggen om aandacht te besteden aan het herordenen/beter afstemmen van de te gebruiken indicatoren. Op dit moment zijn vergelijkbare structuurkenmerken in beide ijkpuntformules nog op verschillende wijze in de verdeling ondergebracht.

3.3.3 Subcluster Overige maatschappelijke zorg

overzichtstabel

Ter illustratie van de mate van aansluiting van de verdeling op de feitelijke lastenpatronen worden in onderstaande tabel voor de steekproefgemeenten de feitelijke lasten op basis van Iv3-gegevens vergeleken met de desbetreffende ijkpuntcores voor het subcluster Overige maatschappelijke zorg. De uitkomsten worden gepresenteerd voor groepen gemeenten ingedeeld naar inwonertal en enkele andere dimensies (weinig/veel

9. SCP, *Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2012*, juni 2011.

ouderen, weinig/veel langdurig medicijngebruik, en laag/hoog gemiddeld gestandaardiseerd inkomen), en uitgedrukt in euro's per inwoner.

In de kolommen is achtereenvolgens de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottes en naar enkele andere dimensies;
- kolom 2: de gemiddelde ijkpuntscore voor het subcluster Overige maatschappelijke zorg;
- kolom 3: de feitelijke netto lasten van het subcluster Overige maatschappelijke zorg;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3. Dit geeft aan in welke mate de score van het ijkpunt afwijkt van de feitelijke netto lasten in 2010;
- kolom 5: de baten die gemeenten ontvangen uit relevante (tijdelijke) integratie- en decentralisatie-uitkeringen (exclusief maatschappelijke opvang c.a.).

Tabel 3.4. Subcluster Overige maatschappelijke zorg (MZ): gemiddelde ijkpuntscore per groep gemeenten (excl. G4), gemiddelde feitelijke netto lasten Iv3 (begrotingen 2010) en verschil tussen beide (euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore MZ overig</i>	<i>feitelijke netto lasten MZ overig</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten MZ overig</i>	<i>baten uit gesaldeerde iu/du (excl. MOVb)</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	99	99	0	0
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	111	112	-1	0
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	145	128	17	7
<i>>100.000 inwoners</i>	161	136	25	16
<i>zeer weinig ouderen</i>	135	126	9	7
<i>weinig ouderen</i>	128	118	9	7
<i>veel ouderen</i>	126	118	8	4
<i>zeer veel ouderen</i>	122	113	9	2
<i>zeer weinig langdurig medicijngebruik</i>	123	117	6	6
<i>weinig langdurig medicijngebruik</i>	126	122	5	4
<i>veel langdurig medicijngebruik</i>	134	125	9	8
<i>zeer veel langdurig medicijngebruik</i>	127	112	15	3
<i>zeer laag gemiddeld gestand. inkomen</i>	149	124	25	10
<i>laag gemiddeld gestand. inkomen</i>	133	125	8	6
<i>hoog gemiddeld gestand. inkomen</i>	119	116	3	3
<i>zeer hoog gemiddeld gestand. inkomen</i>	110	110	0	2
<i>totaal Nederland (excl. G4)</i>	127	119	9	5

toelichting tabel

Uit de tabel (kolom 4) is op te maken dat het beeld van onderbesteding op basis van Iv3-gegevens vooral betrekking heeft op gemeenten met relatief veel inwoners, zeer laag gemiddeld gestandaardiseerd inkomen en zeer veel langdurig medicijngebruik. Onder andere bij kleinere gemeenten is er geen sprake van onderbesteding.

Op de achtergrond van deze verschillen speelt onder meer een belangrijke rol dat bepaalde typen gemeenten (grotere/stedelijke/centrumgemeenten) relatief meer middelen ontvangen uit een reeks van integratie- en decentralisatie-uitkeringen.¹⁰ Ter illustratie is daarom in de laatste kolom een overzicht opgenomen van de baten uit deze uitkeringen (exclusief maatschappelijke opvang c.a.). De patronen in deze kolom vertonen belangrijke parallellen met de patronen in de voorgaande kolom. Dit kan erop duiden dat gemeenten die (tijdelijk) meer middelen uit zulke uitkeringen ontvangen, minder beroep hoeven te doen op algemene middelen dan in het ijkpunt is verondersteld.

Gehercodeerde gegevens van steekproefgemeenten lijken er echter op te wijzen dat het beeld van onderbesteding voor grotere gemeenten genuanceerder ligt (mogelijk beperkter verschil met ijkpunt). Overigens is niet

10. Overigens kunnen ook effecten van de beschikbaarheid van middelen uit andere brede geldstromen (zoals het Participatiebudget) een rol spelen.

voor alle gemeenten het beeld van de netto lasten duidelijk vanuit gegevens over met name integratie- en decentralisatie-uitkeringen en wijkgericht werken.

samenhang met HbH/Wvg

Als deze beelden naast die voor de subclusters HbH/Wvg worden gelegd, lijkt met name bij gemeenten met een zeer laag gemiddeld gestandaardiseerd inkomen en gemeenten met zeer veel langdurig medicijngebruik sprake te zijn van de grootste onderbesteding voor het cluster Maatschappelijke zorg als geheel. Blijkbaar vindt er bij deze groepen gemeenten een compensatie plaats bij het subcluster Overige maatschappelijke zorg voor de relatief hoge lasten bij de subclusters HbH/Wvg. Dit onderstreept het belang om tot een samenhangende herijking te komen voor het cluster als geheel.

3.4 Relevante ontwikkelingen in gemeentelijke lasten

In aanvulling op het beeld op basis van begroting 2010 schetsen we in deze paragraaf een aantal recente ontwikkelingen die relevant zijn voor de gemeentelijke lasten van maatschappelijke zorg. Daarbij gaat het om ontwikkelingen in zowel de bruto-lasten als relevante taakgerelateerde baten en integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

Er doen zich ontwikkelingen voor die lastenverhogend werken. Ter illustratie kan worden gewezen op:

- hogere/strengere eisen vanuit jurisprudentie aan (de kwaliteit van) de toegang/indicatiestelling voor individuele voorzieningen;
- effecten van wetgeving in verband met het reguleren van alphahulpen (verschuiving naar duurere producten);
- hogere aanbestedingsstarieven bij met name de goedkoopste producten van hulp bij het huishouden;
- mogelijke effecten van een verdere scheiding van wonen en zorg (groter beroep op maatschappelijke ondersteuning bij zelfstandig wonen).

Tegelijkertijd zijn ook de baten aan verandering onderhevig. Zo kan worden gewezen op:

- de recente korting op de integratie-uitkering Wmo (in verband met PGB's en efficiëntie);
- het aflopen van diverse decentralisatie-uitkeringen (zie paragraaf 2.3). Soms gaat dit gepaard met het expliciet beëindigen van taken, zoals de uitvoering van verplichte inburgeringstrajecten;
- een toenemend gebruik van het instrument 'eigen bijdragen' door gemeenten als het gaat om individuele voorzieningen.

Deze ontwikkelingen raken gemeenten in uiteenlopende mate. In veel gemeenten wordt dit vertaald in bezuinigingen op de lasten voor individuele voorzieningen (bijvoorbeeld in de vorm van versoering in het voorzieningenniveau of striktere toekenning) en/of voor overige maatschappelijke zorg (bijvoorbeeld bezuinigingen op subsidies voor welzijnsaccommodaties, jeugd- en jongerenwerk, en maatschappelijke opvangvoorzieningen).

4 Verschillenanalyse en nieuwe clusterindeling

4.1 Inleiding

Een belangrijke vraag is in hoeverre een nieuwe clusterindeling mogelijk is op basis van beschikbare gegevens van gemeenten. Dit is van belang om over aanknopingspunten te kunnen beschikken voor indicatoren (kostendrijvers) die aansluiten bij de uiteenlopende ondersteuningsbehoefte van (groepen) burgers en de kosten die samenhangen met de daarvoor ingezette (soorten) voorzieningen.

In dit hoofdstuk stellen we de volgende onderwerpen aan de orde:

- een toelichting op de nieuwe structuur van het cluster maatschappelijke zorg met een indicatie van de omvang van de clusteronderdelen (paragraaf 4.2);
- de betekenis van de decentralisaties van begeleiding en jeugdzorg (paragraaf 4.3);
- een toelichting op relevante achtergronden bij de onderdelen van de nieuwe clusterstructuur, mede in relatie tot de decentralisaties (paragraaf 4.4).

Aan deze bevindingen liggen uitgangspunten ten grondslag over de wijze waarop integratie- en decentralisatie-uitkeringen in de analyse zijn betrokken en het cluster Maatschappelijke zorg is afgebakend ten opzichte van andere clusters (zie hoofdstuk 2).

De gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op gecodeerde gegevens voor begroting 2010 van responsgemeenten. Daarbij wordt onder lasten steeds de netto lasten verstaan na aftrek van taakgerelateerde baten en relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

4.2 Nieuwe clusterstructuur

4.2.1 Werkwijze

inleiding

Voor de ontwikkeling en nadere invulling van de nieuwe clusterstructuur zijn de beschikbare begrotingsgegevens van steekproefgemeenten zo goed mogelijk gehercodeerd en is gebruik gemaakt van inzichten van (gemeentelijke) deskundigen. Bij dit laatste gaat het om inzichten op basis van interviews, de expertmeeting en de regiodagen. De beschikbare gegevens en verkregen inzichten zijn tevens benut om zicht te krijgen op relevante achtergronden.

hercoderen van begrotingsgegevens

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, is er bij de hercodering van begrotingsgegevens, naast het toedelen naar correcte Iv3-functies, een extra slag gemaakt om een eerste kwantitatieve invulling te kunnen geven aan de nieuwe clusterstructuur. Dit bracht ook aanvullende vragen mee aan steekproefgemeenten om tot een zo concreet mogelijke invulling te komen. Afhankelijk van de respons op deze vragen is dit voor steekproefgemeenten in uiteenlopende mate gelukt.

Voor de onderdelen van de nieuwe clusterstructuur worden hierna indicatieve cijfers gepresenteerd die zijn gerelateerd aan het clustertotaal uit het vorige hoofdstuk. Door de lasten in de komende jaren conform deze indeling te volgen, kan een exacter beeld per onderdeel worden verkregen.

telefonische interviews

Aanvullend op het hercoderen van begrotingsgegevens zijn telefonische interviews gehouden met inhoudelijk deskundigen bij gemeenten:

- uitgebreide interviews: met een tiental gemeenten is, vaak met meerdere deskundigen, doorgesproken over relevante achtergronden voor de desbetreffende gemeente in termen van inhoud/organisatie van het beleid op de verschillende taakgebieden van het cluster, de stand van zaken rond de 'kanteling' en factoren/schakels die van invloed zijn op het niveau van lasten per taakgebied;
- kortere interviews: een groot aantal andere gemeenten is telefonisch benaderd met vragen over de stand van zaken rond de 'kanteling' en aspecten betreffende de organisatie van beleid (zoals intergemeentelijke samenwerking). Ook zijn enkele relevante beleidsdocumenten opgevraagd.

expertmeeting

Naast het benaderen van een groot aantal gemeenten met vragen over de achtergronden van de financiële gegevens en de vormgeving van het beleid is ook een expertmeeting georganiseerd. Het doel hiervan was na te gaan:

- in hoeverre de nieuwe clusterindeling herkenbaar is vanuit de gemeentelijke praktijk;
- welke betekenis de 'kanteling' heeft voor de inhoud/organisatie van beleid en de omvang/samenstelling van de lasten van gemeenten;
- welke betekenis de nieuwe taken (begeleiding en jeugdzorg) hebben voor de 'kanteling' en de nieuwe clusterstructuur.

In samenhang met deze thema's werd tevens beoogd, aan de hand van een overzichtstabel met gerubriceerde financiële gegevens van de deelnemende gemeenten op basis van de begroting 2010, meer zicht te krijgen op de achtergronden van verschillen tussen gemeenten. Daartoe zijn de gehercodeerde grootboekgegevens aan de deelnemende gemeenten teruggekoppeld en is gevraagd om deze gegevens te controleren.

Tijdens de bespreking zijn de volgende vragen aan de orde gesteld:

1. in hoeverre is de nieuwe clusterstructuur herkenbaar uit de gemeentelijke praktijk?
2. kunt u zich vinden in de wijze van (her)codering van de relevante posten uit uw gemeentebegroting naar de onderscheiden onderdelen van de nieuwe clusterstructuur?
3. betekenis van 'kanteling':
 - a. in hoeverre is de 'kanteling' praktijk in uw gemeente?
 - b. welke ervaringen zijn hiermee opgedaan, bijvoorbeeld wat betreft effecten op de verhouding tussen algemene en individuele voorzieningen, en de omvang en samenstelling van lasten (en baten)?
4. achtergronden van verschillen in netto-lasten voor (i) wijkgerichte en algemene voorzieningen en (ii) persoonsgerichte (individuele) voorzieningen:
 - a. kunt u onderbouwen of illustreren waarom er bij uw gemeente sprake is van relatief lage of juist hoge lasten voor deze voorzieningen? (in termen van: structuurkenmerken, effectiviteit beleid en/of doelmatige organisatie/uitvoering)
 - b. in hoeverre geven de huidige indicatoren (subcluster overige maatschappelijke zorg respectievelijk HbH/Wvg) de belangrijkste kostendrijvende factoren weer?
 - c. wat zijn relevante ontwikkelingen in dit opzicht voor de situatie na begroting 2010, in het bijzonder (verwachte) effecten van de 'kanteling'?
5. betekenis van begeleiding:

- a. huidige situatie: welke vormen van begeleiding Wmo zijn er in uw gemeente? op welke doelgroepen richten deze zich (vooral)? wat zijn de hiermee opgedane ervaringen?
 - b. betekenis van decentralisatie:
 - met welke doelgroepen is uw gemeente al bekend?
 - in welke soorten ondersteuningsvragen van (deze?) doelgroepen kan worden voorzien door middel van (uitbreiding/verdieping van) bestaande voorzieningen?
 - wat betekent de decentralisatie van begeleiding voor de 'kanteling'? en in hoeverre vormen PGB's hierbij een aandachtspunt?
 - hoe kunnen voorzieningen voor begeleiding het beste worden 'aangehaakt' op bestaande taken voor maatschappelijke zorg (nieuwe clusterindeling)?
6. relatie met bredere Awbz:
- a. is er in uw gemeente sprake van (duidelijke) effecten van extramuralisering c.q. scheiden van wonenzorg? zo ja, in welke opzichten (inhoudelijk en/of financieel)?
 - b. zijn er dankzij Wmo-inzet van (uw) gemeente(n) besparingen binnen de Awbz gerealiseerd/realiseerbaar? zo ja, kunt u illustreren/onderbouwen waaruit dit blijkt?
7. onderdeel jeugd:
- a. in hoeverre is het zinvol om een afzonderlijk (sub)cluster voor jeugd te onderscheiden, mede gezien de decentralisatie van de jeugdzorg?
 - b. kunt u onderbouwen of illustreren waarom er bij uw gemeente sprake is van relatief lage of juist hoge lasten voor jeugdgezondheidszorg, jeugd- & jongerenwerk, peuterspeelzaalwerk en Centrum jeugd & gezin?

Overigens is door de deelnemers aan de expertmeeting de suggestie gedaan om ook in de naamgeving van het cluster beter aan te sluiten bij het dominante wettelijke kader ('cluster Maatschappelijke *ondersteuning*').

regiodagen

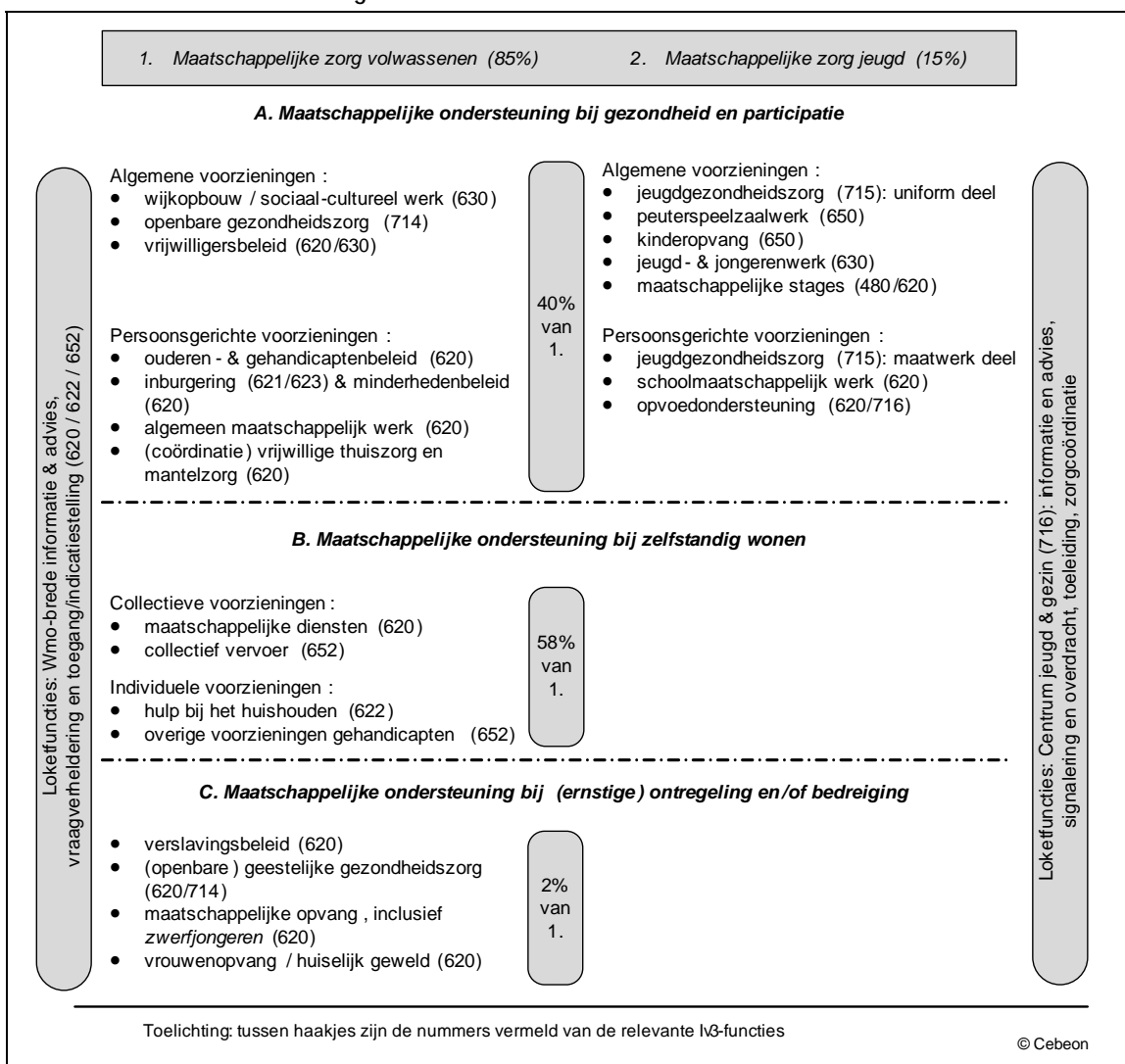
De nieuwe clusterstructuur is ook aan gemeenten voorgelegd tijdens de (drukbezochte) regiodagen. Samen met input vanuit de expertmeeting gaven deze aanleiding tot nadere gedachtevorming en een enigszins gewijzigde structuur. Er is een driedeling aangebracht met een meer expliciete relatie met de in de Wmo omschreven doelen (ondersteuning bij participatie respectievelijk zelfstandig wonen en in situaties van bedreiging/ontregeling). Verder is het Centrum jeugd en gezin (met het oog op de decentralisatie van jeugdzorg) explicieter gepositioneerd als 'voorkeur' voor de bredere jeugdketen.

4.2.2 Overzicht clusterstructuur met indicatieve omvang onderdelen

overzicht clusterstructuur

Vanuit het in hoofdstuk 1 geschetste perspectief is de clusterstructuur ontwikkeld, zoals die is weergegeven in onderstaand schema. Het schema maakt enerzijds een globalisering mogelijk ten opzichte van de bestaande structuur (door de subclusters HbH en Wvg als samenhangend geheel te beschouwen) en biedt anderzijds aanknopingspunten om te differentiëren naar onderdelen die relevant zijn voor de toekomstige dynamiek binnen het cluster.

Schema 4.1. Cluster Maatschappelijke zorg: nieuwe indeling vanuit aard ondersteuningsbehoefte van burgers en indicatieve omvang clusteronderdelen



Uit het schema blijkt dat het –met de nodige aandachtspunten– mogelijk is om invulling te geven aan de herziene clusterindeling (die op basis van Iv3-gegevens niet inzichtelijk kan worden gemaakt). Daarmee zijn aanknopingspunten voor de verdeling beschikbaar in de vorm van kostendrijvers die kunnen differentiëren tussen basisvoorzieningen (globale kostendrijvers) en voorzieningen die zijn gericht op meer problematische doelgroepen (specifieke kostendrijvers).

indicatieve omvang onderdelen

Op basis van de gecodeerde gegevens voor begroting 2010 is in het schema tevens een indicatief beeld gepresenteerd van de relatieve omvang van de verschillende clusteronderdelen:

- volwassenen (1) en jeugd (2): omvang is uitgedrukt in percentages van het clustertotaal (circa 3,8 miljard euro¹¹);
- onderdelen A, B en C volwassenen: omvang is (verticaal in het midden) uitgedrukt in percentages van het totaal voor volwassenen (1).

11. In dit bedrag is de eerder geconstateerde onderbesteding (zie hoofdstuk 2) verdisconteerd.

In totaal vormen de lasten 2010 voor volwassenen het grootste deel van het cluster Maatschappelijke zorg (circa 85% ofwel 3,3 miljard euro). Binnen het geheel maken individuele voorzieningen (onderdeel B) het leeuwendeel uit. Onder invloed van de kanteling is de verwachting bij gemeenten dat het relatieve belang van onderdelen als loketfuncties en collectieve voorzieningen zal toenemen. Op de achtergronden per onderdeel wordt in paragraaf 4.4 ingegaan.

4.3 Betekenis van decentralisaties

algemeen

Het effect van de decentralisatie van begeleiding en jeugdzorg is dat het cluster Maatschappelijke zorg meer dan verdubbelt in omvang. Een belangrijk aandachtspunt bij beide decentralisaties is dat de huidige verdeling van (een groot deel van) deze middelen historisch gegroeid is en niet (goed) aansluit bij behoeft patronen op basis van bevolkingskenmerken. Een en ander betekent dat een toekomstbestendige herziening van de verdeling van het cluster alleen kan plaatsvinden in samenhang met –een geobjectiverde verdeling van– deze middelen. Hiermee is rekening gehouden bij de invulling van de vervolgfase van het onderzoek. Zo is voor de decentralisatie van de middelen begeleiding c.a. al een plan van aanpak uitgewerkt, dat afzonderlijk met de begeleidingcommissie is besproken.

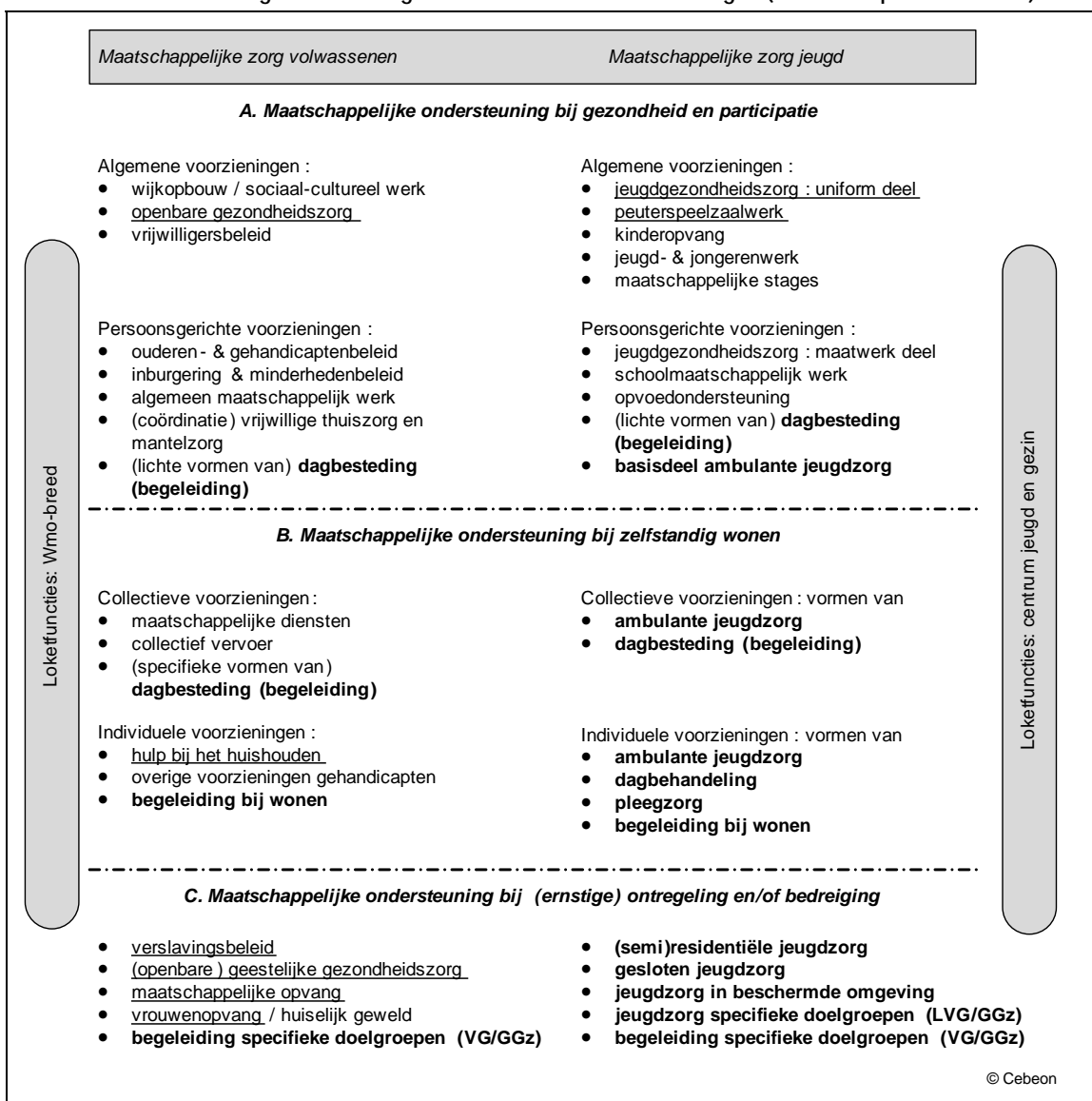
aanhaken op nieuwe clusterstructuur

In dit onderzoek is zo goed mogelijk op deze overhevelingen geanticipeerd door na te gaan welke mogelijke samenhangen er zijn met bestaande gemeentelijke taken/voorzieningen in het cluster Maatschappelijke zorg.

In onderstaand schema is (als vingeroefening) globaal aangegeven hoe de nieuwe taken en middelen zouden kunnen worden ‘aangehaakt’ bij de bestaande taken en middelen in het cluster volgens de nieuwe indeling op basis van de uiteenlopende ondersteuningsbehoefte van –groepen– burgers. De nieuwe onderdelen zijn in het schema **vet** weergegeven.

Tevens is in het schema aangegeven bij welke onderdelen (onderstreept) sprake is van integratie- of decentralisatie-uitkeringen die in de nabije toekomst eveneens in het cluster dienen te worden geïntegreerd.

Schema 4.2. Cluster Maatschappelijke zorg na decentralisatie van begeleiding en jeugdzorg (vette onderdelen) alsmede integratie van integratie- of decentralisatie-uitkeringen (onderstreepte onderdelen)



Bij het schema kan worden opgemerkt dat de onderscheiden onderdelen aanknopingspunten geven om de beleidsmatig beoogde beweging naar een meer preventieve aanpak ook in financiële zin te kunnen volgen. Concreet gaat het dan om een beweging waarbij het accent in de beleidsinzet verschuift van complexe probleemsituaties en individuele voorzieningen naar algemene en meer collectieve voorzieningen.

Evenals voor de bestaande gemeentelijke taken kan voor de nieuwe gemeentelijke taken, in afstemming op de Wmo-filosofie (toepassing compensatiebeginsel), worden gezocht naar kostendrijvers die kunnen differentiëren tussen relatief eenvoudige ondersteuningsvragen en (zeer) specifieke vormen van ondersteuning.

4.4 Achtergronden per clusteronderdeel

4.4.1 A. Maatschappelijke ondersteuning bij gezondheid en participatie (volwassenen)

soorten voorzieningen en doelgroepen

Bij dit onderdeel kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen:

- algemene voorzieningen die in meer of mindere mate zijn gericht op (een groot deel van) de bevolking van een gemeente of wijk/buurt: wijkopbouw/sociaal-cultureel werk, openbare gezondheidszorg en algemeen vrijwilligersbeleid;
- meer op (groepen) personen gerichte voorzieningen: ouderen- en gehandicaptenbeleid, inburgering en minderhedenbeleid, algemeen maatschappelijk werk (inclusief ondersteunende begeleiding psychosociaal), en mantelzorg/vrijwillige thuiszorg.

Van deze voorzieningen kunnen alle burgers in principe zonder toegangsdrempel gebruik maken. Uit beschikbare gegevens van enkele gemeenten blijken sommige bevolkingsgroepen een relatief groter beroep te doen op zulke voorzieningen. Hierbij kan worden gedacht aan mensen met een (bijstands)uitkering, alleenstaanden, eenoudergezinnen en/of bepaalde groepen allochtonen.

Door de decentralisatie van begeleiding is een beperkte verbreding denkbaar met (lichtere) vormen van dagbesteding. Daarmee zal naar verwachting geen fundamenteel ander beeld ontstaan wat betreft de doelgroepen van dit onderdeel.

achtergronden verschillen

Dit onderdeel omvat circa 40% van de lasten van maatschappelijke zorg voor volwassenen (circa 1,3 miljard euro). Tussen gemeenten doen zich verschillen voor in het niveau van lasten (in de orde van 50 tot 150 euro per inwoner). Een deel van deze verschillen is conform de werking van relevante structuurkenmerken in het betreffende ijkpunt. Van andere verschillen is een beperkt deel toe te schrijven aan afbakeningsproblemen doordat de lasten van bepaalde voorzieningen niet uit breder samengestelde posten kunnen worden herleid op meerdere doelgroepen/clusters betrekking (kunnen) hebben.

De belangrijkste verschillen zijn zichtbaar bij het onderdeel wijkopbouw. Grote gemeenten hebben gemiddeld duidelijk meer lasten per inwoner. Hiervoor kregen zij in 2010 vanuit decentralisatie-uitkeringen ook extra middelen. Behalve ter bestrijding van sociaal-economische achterstanden ('krachtwijken') is er in bepaalde gemeenten sprake van (tijdelijke?) intensiveringen vanwege maatschappelijke spanningen tussen bevolkingsgroepen. Verder doen zich verschillen voor in de (financiële) betekenis van welzijnaccommodaties: sommige (bijvoorbeeld landelijke en/of meerkernige) gemeenten zien deze accommodaties als wezenlijk onderdeel van hun sociale structuur, terwijl andere gemeenten zich sterk(er) richten op het bereiken van burgers door middel van (het subsidiëren van) activiteiten.

Daarnaast zijn er verschillen tussen gemeenten in de mate waarin lasten in de sfeer van ouderen- en gehandicaptenbeleid als zodanig zijn benoemd. Dit hangt onder meer samen met het proces van 'kanteling': gemeenten die hierin vooroplopen hebben specifiek doelgroepenbeleid vaak al in sterkere mate losgelaten.

betekenis voor vervolg

Gezien de samenstelling van de doelgroepen kan bij (de herijking van) de verdeling voor dit onderdeel in belangrijke mate worden aangesloten bij algemene bevolkingskenmerken met een zekere differentiatie naar factoren als inkomen, leefsituatie en herkomst. Daarbij lijkt aandacht nodig voor de mogelijke betekenis van cumulatie van problematiek (wijken) in grotere gemeenten en factoren als meerkernigheid.

In belangrijke mate zijn zulke factoren al verdisconteerd in het ijkpunt van het bestaande subcluster overige maatschappelijke zorg. Vanuit gemeenten zijn (op de expertmeeting of de regiodagen) geen signalen gekomen dat hierin bepaalde factoren ontbreken of zouden moeten worden herzien. Verder dient bij de herijking aandacht te zijn voor samenhangen met het te ontwikkelen verdeelmodel voor begeleiding.

4.4.2 B. Maatschappelijke ondersteuning bij zelfstandig wonen (volwassenen)

soorten voorzieningen en doelgroepen

Dit onderdeel omvat naast collectieve voorzieningen (maatschappelijke diensten en collectief vervoer) ook de individuele voorzieningen (HbH en voorzieningen gehandicapten) die de grootste lasten meebrengen voor gemeenten. Door deze in samenhang in beeld te brengen, kan zicht worden verkregen op mogelijke verschuivingen van individuele naar meer collectieve voorzieningen (zoals met de 'kanteling' wordt beoogd).

Omdat de integratie-uitkering Wmo de komende jaren blijft bestaan, wordt het onderdeel HbH nog afzonderlijk onderscheiden. In de praktijk is het echter steeds lastiger om dit onderscheid binnen de gemeentelijke lasten te maken (in samenhang beoordelen van de behoefte van cliënten en meer integrale uitvoering).

Om toegang tot deze voorzieningen te krijgen, wordt een beoordelingsprocedure doorlopen waarbij onder andere wordt getoetst op de mate waarin iemand het (fysieke, sociale en financiële) vermogen heeft om zelfstandig in zijn behoefte te voorzien dan wel hierin dient te worden ondersteund. Mede onder invloed hiervan blijkt het gebruik van HbH als omvangrijkste onderdeel in de praktijk met name voor rekening te komen van (alleenstaande) ouderen met een lager inkomen en mensen met een chronische ziekte en/of een arbeidsgerelateerde uitkering.

Door de decentralisatie van begeleiding treedt bij dit onderdeel een duidelijke verbreding op met voorzieningen in de sfeer van individuele ondersteuning bij zelfredzaamheid in het alledaagse leven. Daarmee worden naar verwachting ook andere doelgroepen, zoals mensen met (lichtere) psychiatrische problematiek, relevant.

achtergronden verschillen

Dit is het onderdeel met de grootste omvang: het omvat ruim de helft van de lasten van maatschappelijke zorg voor volwassenen (circa 1,9 miljard euro). Tussen gemeenten doen zich duidelijke verschillen voor in het niveau van lasten (in de orde van 90 tot 220 euro per inwoner). Een deel van deze verschillen is conform de werking van relevante structuurkenmerken in het betreffende ijkpunt. Van andere verschillen is een beperkt deel toe te schrijven aan afbakeningsproblemen doordat met name bepaalde uitvoeringslasten niet uit breder samengestelde posten kunnen worden herleid of op meerdere soorten voorzieningen betrekking (kunnen) hebben.

De resterende verschillen kunnen worden herleid op uiteenlopende achtergronden, die in eerdere onderzoeken al in belangrijke mate in kaart zijn gebracht.¹² In dit verband kan worden gewezen op:

12. Zie onder andere Cebeon, *POR 2010: onderhoud verdeelmodel Wmo*, februari 2010 en *Monitor uitvoeringskosten Wmo*, maart 2010.

- prijseffecten: in gemeenten waar recent aanbestedingen voor HbH zijn geweest, heeft dat veelal geresulteerd in hogere tarieven bij met name de goedkoopste producten. Aanbestedingen voor bijvoorbeeld rolstoelen of andere hulpmiddelen leveren daarentegen vaak scherpere tarieven op;
- omvang en samenstelling (productmix) van het gebruik: via norm- en indicatiestelling kunnen gemeenten meer of minder streng ‘selecteren bij de poort’ (aantal gebruikers). De aard en omvang van het gebruik wordt ook beïnvloed door de mate waarin gemeenten preventief werken en erin slagen om vroegtijdig op mogelijke ondersteuningsbehoeften in te spelen (via voorzieningen uit onderdeel A). Daarnaast is voor de gemeentelijke lasten bijvoorbeeld relevant welk deel van het HbH-gebruik wordt afgenomen in de vorm van dure (dan wel goedkope) producten zorg in natura én welk deel via (goedkopere) PGB’s. Onder invloed van het ‘afschaffen’ van alphahulpen is er bij veel gemeenten een verschuiving opgetreden in deze productmix naar duurder zorgvormen;
- organisatie en lastenniveau van de uitvoering: hierbij zijn duidelijke verschillen tussen gemeenten zichtbaar die samenhangen met tal van meer of minder efficiënte keuzes, bijvoorbeeld als het gaat om het al dan niet uitbesteden van indicatiestelling, de aard en intensiteit van regionale samenwerking, het inschakelen van vrijwilligers, etc.;¹³
- effecten van beleid in andere kaders: in gemeenten waar het openbaar vervoer bijvoorbeeld minder drempels kent voor gehandicapten of relatief veel levensloopbestendige (nieuwbouw)woningen beschikbaar zijn, zijn de lasten voor Wvg veelal beperkter.¹⁴ Daarnaast kunnen gemeenten in bepaalde regio’s tegen beperktere lasten gebruik maken van een bestaand (provinciaal bekostigd) collectief vervoersysteem, terwijl andere gemeenten een duurder eigen systeem in stand (dienen te) houden.

betekenis voor vervolg

Voor de herijking kan het recent verfijnde ijkpunt voor HbH als vertrekpunt dienen. Door de bestaande taken Wvg hierbij te betrekken, kan worden nagaan in hoeverre een breder ijkpunt aanpassingen vergt. Dan kan onder andere worden gedacht aan de betekenis van jongere leeftijdsgroepen (bijvoorbeeld als het gaat om gebruik van rolstoelen en individueel vervoer). Verder dient er bij de herijking aandacht te zijn voor samenhangen (bijvoorbeeld overlappende doelgroepen) met het te ontwikkelen verdeelmodel voor begeleiding.

4.4.3 C. Maatschappelijke ondersteuning bij multiproblematiek

soorten voorzieningen en doelgroepen

Bij dit onderdeel staan voorzieningen centraal ten behoeve van doelgroepen als verslaafden, (potentieel) daklozen, en daders/slachtoffers van huiselijk geweld. Daarbij is er sprake van een sterke verwevenheid (in financieel opzicht) tussen voorzieningen voor volwassenen en jeugd. Zo zijn lasten ten behoeve van zwerfjongeren niet goed af te zonderen van maatschappelijke opvang en daarom meegenomen bij dit onderdeel. Iets soortgelijks geldt voor lasten in relatie tot kindermishandeling (meegenomen bij vrouwenopvang en huiselijk geweld).

De overheveling van begeleiding betreft deels dezelfde of vergelijkbare doelgroepen, maar brengt naar verwachting ook nieuwe doelgroepen mee, zoals (zwaarder) verstandelijk gehandicapten en psychiatrische patiënten.

13. Deze bevindingen zijn voor een belangrijk deel al eerder geconstateerd in Cebeon, *Monitor uitvoeringslasten Wmo*, 2010 en ook in het onderhavige onderzoek bevestigd.

14. Overigens geven de lasten van woningaanpassingen voor één jaar een onvoldoende structureel beeld, omdat deze lasten tussen de jaren sterk kunnen fluctueren.

achtergronden verschillen

In omvang vormt dit relatief het kleinste onderdeel (circa 0,1 miljard euro). Tussen gemeenten doen zich duidelijke verschillen voor in het niveau van lasten (in de orde van 0 tot 20 euro per inwoner). De lasten zijn geconcentreerd bij centrumgemeenten, die op deze onderdelen bovenlokale taken vervullen en hiervoor ook extra middelen ontvangen uit decentralisatie-uitkeringen. Bij dit onderdeel doet zich dus een sterke verwevenheid voor met decentralisatie-uitkeringen, waarbij er bovendien expliciet sprake is van niet-kostendekkende middelen.¹⁵

Andere (regio)gemeenten hebben zeer beperkte lasten voor dit onderdeel, bijvoorbeeld in de sfeer van verslavingspreventie, tijdelijk huisverbod of nazorg aan ex-gedetineerden.

betekenis voor vervolg

De verwevenheid met decentralisatie-uitkeringen roept de vraag op in hoeverre de middelen (netto-lasten) die centrumgemeenten binnen dit onderdeel inzetten voor bovenlokale taken over alle gemeenten dienen te worden verdeeld dan wel alleen over centrumgemeenten. Bij laatstgenoemde keuze is een aanvullende vraag in hoeverre de verdeling dient te worden afgestemd op het verdeelmodel voor de desbetreffende decentralisatie-uitkering.

Door de decentralisatie van begeleiding kunnen lokale taken aan gewicht toenemen (bijvoorbeeld in de vorm van begeleid wonen). Dit zou ervoor pleiten om bij de verdeling van middelen rekening te houden met expliciete lokale taken (voor alle gemeenten). Een alternatief is om lokale taken (in de sfeer van preventie en nazorg) te positioneren bij onderdeel A en/of B.

4.4.4 Loketfuncties

soorten voorzieningen en doelgroepen

De loketfuncties zijn als afzonderlijke component gepositioneerd (parallel aan met name de onderdelen A en B). Dit betreft niet alleen loketten (balies), maar ook bredere functies in de sfeer van cliëntadvisering (vraagverheldering) en toeleiding/overdracht. Met het onderscheiden van deze functies kan meer zicht worden verkregen op de beoogde ontwikkeling binnen de Wmo (meer preventieve inzet). Daarnaast is er een relatie met bredere, clusteroverstijgende loketten.

In financieel opzicht hebben de loketfuncties vooral betekenis voor de (potentiële) gebruikers van individuele voorzieningen (onderdeel B). Onder invloed van de kanteling wordt ook de betekenis voor doelgroepen van onderdeel A groter. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om lasten van ouderenadviseurs, (preventieve) huisbezoeken of subsidies aan MEE. De decentralisatie van begeleiding zal naar verwachting leiden tot een verdere toename van de lasten (een groter aantal, deels nieuwe hulpvragers/cliënten met een meer complexe leefsituatie).

achtergronden verschillen

Bij een groot aantal gemeenten gaat het om relatief beperkte lasten. Bepaalde gemeenten die voorop lopen met de kanteling hebben daarentegen lasten die meer herkenbaar zijn. Daarnaast is er bij sommige (typen) gemeenten sprake van integrale loketten die als brede frontoffice voor contacten met burgers dienen. Vanwege deze samenhang worden deze situaties vanuit het cluster Bevolkingszaken in beeld gebracht.

15. Zie ook Cebeon, *Verdeelsystematiek specifieke middelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg*, 2009.

betekenis voor vervolg

De lasten van loketfuncties kunnen in de vervolgfase bij de herijking worden meegenomen als 'kop' op de lasten van de onderdelen A en B en mogelijk ook, zij het in mindere mate, C.

4.4.5 Voorzieningen gericht op jeugd

soorten voorzieningen en doelgroepen

Bij dit onderdeel kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen:

- algemene voorzieningen die in meer of mindere mate zijn gericht op (een groot deel van) de bevolking van een gemeente of wijk/buurt: uniform deel van jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang (inclusief voor bijstandcliënten), jeugd- en jongerenwerk, en maatschappelijke stages (make-larsfunctie);
- meer op (groepen) personen gerichte voorzieningen: maatwerkdeel van jeugdgezondheidszorg, schoolmaatschappelijk werk, opvoedondersteuning;
- het Centrum jeugd en gezin (CJG) als brede en/of diepe 'frontoffice' voor de jeugdketen.

Omdat de lasten van maatschappelijke stages en schoolmaatschappelijk werk slechts bij een beperkt aantal gemeenten afzonderlijk herkenbaar zijn in de begroting, zijn deze lasten nog meegenomen bij maatschappelijke zorg voor volwassenen. Er is getracht om ook bij andere gemeenten meer zicht te krijgen op deze posten, maar dit heeft tot nu toe geen voldoende basis opgeleverd voor een nadere toedeling binnen Jeugd.

Door de decentralisatie van de jeugdzorg zal een substantiële uitbreiding plaatsvinden van soorten voorzieningen en doelgroepen. In vergelijking met de bestaande doelgroepen gaat het daarbij vaker om complexere (probleem)situaties, waarin er ook behoefte kan zijn aan andersoortige voorzieningen. Daarmee komt er ook voor jeugd een (afzonderlijk) herkenbaar onderdeel B en C.

achtergronden verschillen

Het onderdeel Jeugd omvat circa één zesde deel van de huidige lasten aan Maatschappelijke zorg (circa 0,5 miljard euro). Tussen gemeenten doen zich verschillen voor in het niveau van lasten (in de orde van 20 tot 60 euro per inwoner). Een deel van deze verschillen is conform de werking van relevante structuurkenmerken in het betreffende ijkpunt. Andere verschillen kunnen in belangrijke mate worden herleid op uiteenlopende achtergronden:

- peuterspeelzaalwerk en kinderopvang: in gemeenten waar een groter deel van de (werkzame) bevolking gebruik maakt van kinderopvang kunnen de lasten voor peuterspeelzaalwerk (bewust) beperkter zijn, terwijl er dan soms hogere lasten zijn voor kinderopvang ten behoeve van bijstandcliënten. Daarnaast maken peuterspeelzalen in diverse gemeenten onderdeel uit van voor- en vroegschoolse educatie, waarvan de lasten in het cluster educatie vallen;
- jeugd- en jongerenwerk: bij sommige gemeenten lijkt er sprake van samenhang met bepaalde lasten in de sfeer van veiligheid (risicjongeren) of educatie (bepaalde soorten, multifunctionele accommodaties zoals brede scholen), hetgeen een uiteenlopend lastenniveau tot gevolg kan hebben;
- Centrum jeugd en gezin en opvoedondersteuning: afhankelijk van onder meer de fase in de ontwikkeling van CJG's, het aantal (fysieke) locaties binnen een gemeente en de wijze van organisatie (bijvoorbeeld 'opgetuigd' als nieuwe organisatie, via intergemeentelijke samenwerking, en de mate van integratie met andere 'frontoffices') kunnen de lasten van gemeenten verschillen.

betekenis voor vervolg: jeugd als afzonderlijk (sub)cluster?

Het onderscheiden van ‘jeugd’ roept de vraag op in hoeverre het zinvol is om dit onderdeel te positioneren als afzonderlijk subcluster of cluster. Hiervoor pleit dat de relatieve omvang en betekenis van het onderdeel jeugd in de toekomst duidelijk zal toenemen als gevolg van de decentralisaties van begeleiding en met name jeugdzorg. Met de overheveling van jeugdzorg ontstaat een samenhangende, brede gemeentelijke jeugdketen. Uit oogpunt van transparantie en kostenoriëntatie zou het wenselijk (kunnen) zijn om ook in de verdeling van het gemeentefonds aan te sluiten bij deze nieuwe situatie, mede om (gewenste) ontwikkelingen in de brede jeugdketen te kunnen volgen.

Tegelijkertijd dient te worden gewaakt voor ‘schotten’ (in de vorm van leeftijdsgrenzen) die contraproductieve effecten opleveren. In de Wmo-praktijk van diverse gemeenten lijkt de ‘kanteling’ er ook aan bij te dragen dat specifiek doelgroepenbeleid (op basis van alleen leeftijd of bijvoorbeeld etniciteit) wordt losgelaten. Met het compensatiebeginsel als leidend beleidsprincipe komt maatwerk in concrete situaties van burgers centraal te staan. Dit vereist een integrale beoordeling van de leefsituatie, waarbij ook altijd naar de situatie van het gezin als geheel zal (moeten) worden gekeken. Met het oog hierop positioneren sommige gemeenten het Centrum jeugd en gezin als onderdeel van een integrale loketfunctie (in samenhang met bijvoorbeeld de brede Wmo en Werk & inkomen).

Op dit moment kunnen de voor- en nadelen moeilijk worden overzien. Om die reden zou ‘jeugd’ vooralsnog binnen het cluster kunnen worden gehouden. Wel lijkt het zinvol om het waar mogelijk als herkenbaar onderdeel (eventueel met subijpunt¹⁶) te positioneren teneinde (in de toekomst) zicht te houden op de bredere ‘jeugdketen’ (inclusief jeugdzorg). Evenals bij andere taakgebieden (zoals eerder Wvg en HbH) is dit met name van belang in de eerste jaren na overheveling om (financiële) ontwikkelingen te kunnen volgen. Naarmate de uitvoeringspraktijk meer is uitgekristalliseerd, kan worden overwogen om (in de verdeling) een globaliseringslag te maken door taakgebieden meer als één geheel te beschouwen.

16. Vanuit de aard van de voorzieningen zou voor de verdeling in belangrijke mate kunnen worden aangesloten bij algemene bevolkingskenmerken met een nadere differentiatie voor specifieke aandachtsgroepen, zoals eenoudergezinnen. Hiervoor kan het verdeelmodel voor de decentralisatie-uitkering Jeugd en gezin als vertrekpunt dienen. Verder dient bij deze herijking aandacht te zijn voor samenhangen (bijvoorbeeld overlappende doelgroepen) met de te ontwikkelen verdeelmodellen voor jeugdzorg en begeleiding.

5 Samenhang in bredere ketens: relatie met Awbz

5.1 Inleiding

Ook na de in hoofdstuk 2 genoemde omvangrijke decentralisaties blijft er sprake van belangrijke raakvlakken tussen gemeentelijke taken en externe kaders. Met name met de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz), en in mindere mate ook de Zorgverzekeringswet (Zvw), vormt Maatschappelijke zorg een samenhangende zorgketen. Op de betekenis hiervan gaan we in dit hoofdstuk nader in aan de hand van de volgende onderwerpen:

- een schematisch inzicht in de relaties met beide kaders (paragraaf 5.2);
- de betekenis van samenhangende monitoring (paragraaf 5.3).

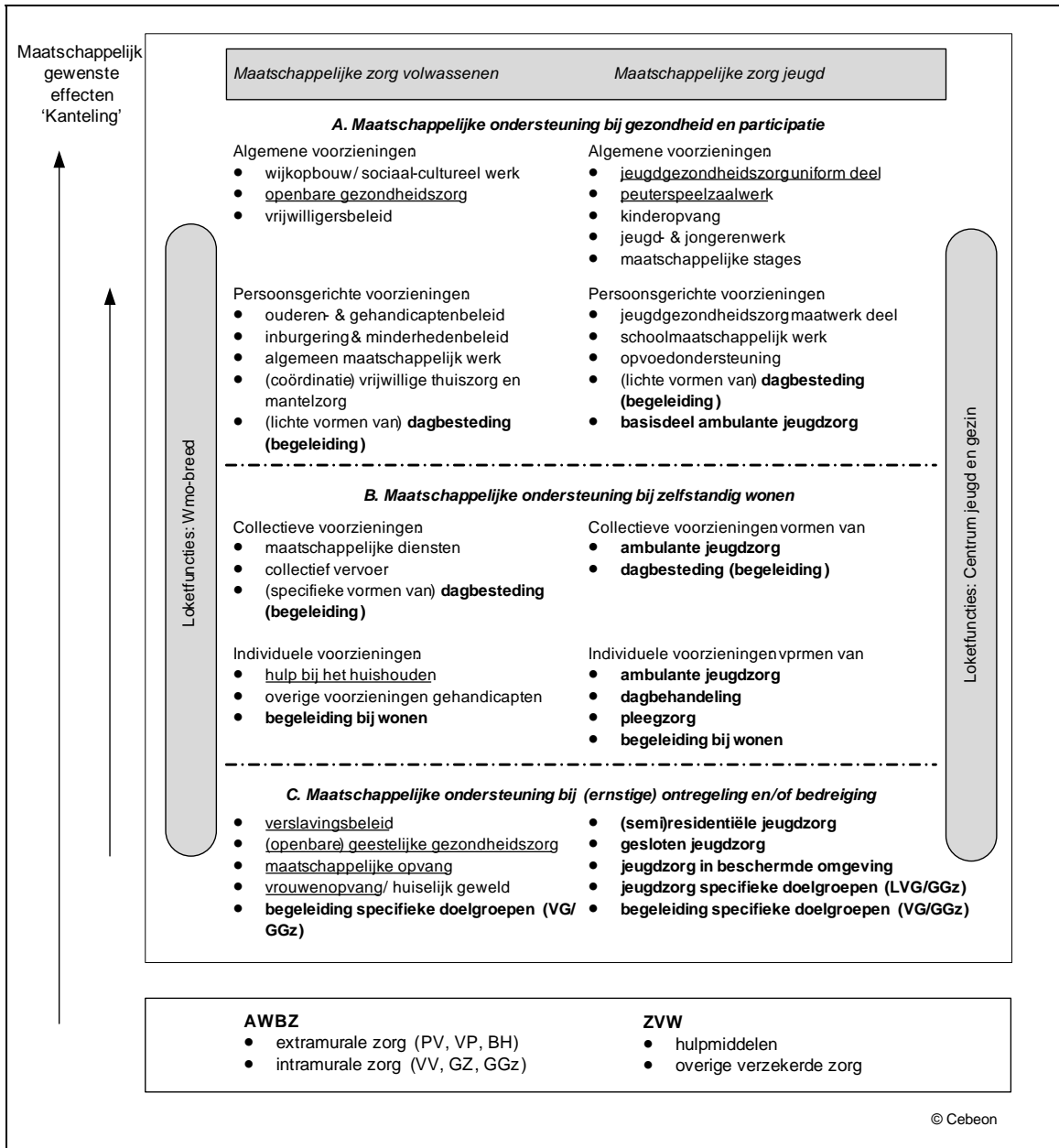
5.2 Relaties in schema

In onderstaand schema is een samenhangende zorgketen gevisualiseerd, waarin gemeenten de preventieve en lichtere zorgvormen (Maatschappelijke zorg) voor hun rekening nemen en de Awbz de zwaardere zorgvormen (die veelal ook sterker zijn verbonden met de curatieve zorg vanuit de Zvw).

Dit schema sluit aan bij de nieuwe clusterindeling Maatschappelijke zorg (schema 2 uit hoofdstuk 4), waarbij aan de onderzijde de Awbz en Zvw zijn weergegeven. Daarnaast is aan de linkerzijde met pijlen aangegeven welke maatschappelijke effecten met de 'kanteling' (en breder: de Wmo) worden beoogd, zowel binnen het gemeentelijke domein (rechterpijl) als in relatie tot de Awbz en Zvw (linkerpijl).

Op de betekenis van deze samenhang met in het bijzonder de Awbz gaan we in de volgende paragraaf in.

Schema 5.1. Samenhang in bredere ketens



5.3 Betekenis van samenhangende monitoring

ander organisatiemodel in Awbz

Na overheveling van begeleiding c.a. zal de uitvoering van de Awbz ter hand worden genomen door de zorgverzekeraars. Momenteel is de uitvoering nog op regionale wijze georganiseerd, waarbij de verantwoordelijkheid in handen ligt van zorgkantoren. In het toekomstige model wordt de expliciete binding met de regionale en lokale context losgelaten, omdat zorgverzekeraars hun eigen cliënten in het gehele land bedienen (zoals nu al gebeurt voor de Zvw).

zorggebruik Awbz gekleurd door historisch gegroeide situaties

Uit eerdere onderzoeken is bekend dat er binnen de Awbz sprake is van historisch gegroeide regionale verschillen in zorggebruik die niet kunnen worden herleid op structuurkenmerken.¹⁷ Ter illustratie kan worden gewezen op de rol van andere, niet-objectieve factoren, zoals:

- de mate waarin bij de indicatiestelling in de praktijk rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit van (intramurale) voorzieningen;
- de verhouding tussen goedkope en duurdere producten bij de vertaling van indicaties naar de inkoop/levering van zorg;
- de rol die zorgaanbieders kunnen spelen bij de indicatiestelling (door zelf in mandaat indicaties af te geven of door zorgvragers te stimuleren tot het aanvragen van (her)indicaties);
- de mate waarin zorgaanbieders inzetten op behoud van intramurale capaciteit uit oogpunt van continuïteit van de eigen organisatie;
- de mate waarin zorgaanbieders zich specialiseren op bepaalde extramurale en/of intramurale zorg alsmede de intensiteit van samenwerking met corporaties en welzijnsinstellingen.

Indien deze historische scheefheden vóór c.q. bij de overdracht naar zorgverzekeraars niet worden ‘rechtgetrokken’, blijven deze mogelijk verstorend (door)werken op lokaal/regionaal niveau.

belang van brede monitoring

Mede tegen deze achtergrond is het van belang om de ontwikkeling van de ‘kanteling’ in onderlinge samenhang, zowel binnen het cluster Maatschappelijke zorg als voor externe kaders (zoals Awbz en Zvw), te blijven volgen om maatschappelijk ongewenste effecten (‘prikkel’) bloot te leggen en zonodig te corrigeren. Hierbij kan worden gedacht aan mogelijk ‘afschuifgedrag’ van gemeenten richting de Awbz en het gegeven dat de mogelijke baten van gemeentelijke inzet vooral ten goede komen van de Awbz (in de vorm van minder gebruik van zwaardere en/of langdurige zorg).¹⁸ Het belang van een samenhangend beeld vloeit voort uit het gegeven dat de Awbz met Maatschappelijke zorg een keten vormt die vergelijkbare doelgroepen bedient.

In aanvulling op de aanknopingspunten die de herziene clusterindeling biedt voor monitoring binnen het gemeentefonds zou derhalve ook het beroep op de Awbz in de nabije toekomst (zeker zolang zorgverzekeraars geen risico dragen voor de uitvoering) dienen te worden gemonitord. Dit vergt een vertaling van beelden per zorgverzekeraar naar een geografische afbakening (gemeenten en/of regio’s). Op die manier kan onder andere inzichtelijk worden wat de mogelijke baten zijn van preventieve gemeentelijke inzet en in hoeverre verschillen tussen gemeenten in het bewerkstelligen van de ‘kanteling’ mede samenhangen met de inzet van zorgverzekeraars.¹⁹

17. Zie bijvoorbeeld Cebeon, *Verdeelsleutel decentralisatie eerste tranche middelen Wet maatschappelijke ondersteuning*, september 2005, *Verklaring van regionale verschillen in zorggebruik Awbz*, juni 2007 en *Verklaring regionale verschillen PGB-gebruik Awbz*, september 2010.

18. Dit ligt ook in lijn met voornemens in (paragraaf 7 van) het Bestuursakkoord om de verbinding tussen de Wmo en de Awbz te verbeteren en de prikkels om onnodig gebruik van zwaardere zorg tegen te gaan te optimaliseren.

19. Hiertoe zijn eerder al suggesties aangereikt: zie Cebeon, *Kwantificering regionale verschillen in gebruik verpleging en verzorging Awbz*, mei 2010 alsook *Toepasbaarheid verklaringsmodellen zorggebruik Awbz*, juli 2008.

6 Bevindingen

inleiding

Op basis van de analyse in de voorgaande hoofdstukken wordt in dit hoofdstuk een aantal belangrijke bevindingen geformuleerd.

clusterstructuur vergt update

De bestaande clusterstructuur sluit niet aan bij de maatschappelijk gewenste ontwikkeling naar een integraal voorzieningenniveau dat is toegesneden op de behoeften van uiteenlopende (groepen) burgers. Er is een opzet voor een nieuwe clusterstructuur ontwikkeld die hierin kan voorzien en tevens voldoende aanknopingspunten biedt om nieuwe ontwikkelingen, in het bijzonder de decentralisaties op te vangen. Aan de hand van deze structuur zou het cluster Maatschappelijke zorg kunnen worden herijkt. Daarvoor is overigens ook een update nodig van de basisgegevens naar een actueler peildatum. Aandachtspunt daarbij is ook dat zowel het volume als de verdeling van de integratie-uitkering Wmo (HbH) per 2011 anders is dan in 2010.

gemeentelijke lasten blijven achter bij gemeentefondsbudgetten (ijkpunten)

Op basis van Iv3-gegevens lijkt er sprake te zijn van onderbesteding voor het cluster Maatschappelijke zorg: de gemeentelijke netto lasten zijn lager dan de ijkpunten voor met name de bestaande subclusters HbH/Wvg en in mindere mate Overige maatschappelijke zorg (inclusief openbare gezondheidszorg). De grootste onderbesteding hangt samen met het onderdeel Wvg. Na hercodering van begrotingsgegevens van steekproefgemeenten resulteert een genuanceerder beeld: door hogere lasten is het verschil met de ijkpunten mogelijk beperkter. Het beeld van de netto lasten is echter niet voor alle gemeenten duidelijk vanuit gegevens over met name integratie- en decentralisatie-uitkeringen en wijkgericht werken. Een en ander wijst op het belang om de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten binnen dit cluster in de komende jaren te volgen, inclusief de (financiële) gevolgen van de 'kanteling' in beleid. In die zin kan het structurele uitgavenniveau gaan veranderen ten opzichte van het huidige beeld en is het op dit moment niet mogelijk om indicaties te geven van een sober en doelmatig uitgavenniveau. Andere aanleidingen voor mogelijke (opwaartse) veranderingen in het uitgavenniveau in de komende jaren zijn gevonden bij de stijgende lasten voor hulp bij het huishouden en bij het aflopen van veel decentralisatie-uitkeringen.

(rekening houden met) integratie van middelen voor nieuwe taken

Er dient een goede integratie plaats te vinden van de middelen voor:

- begeleiding c.a. die vanuit de Awbz worden overgeheveld naar een decentralisatie-uitkering. Vanwege de onderlinge samenhang (doelgroepen en voorzieningen) dient de ontwikkeling van de verdeling voor deze middelen te worden afgestemd op de herijking van het cluster Maatschappelijke zorg. Hoewel er met ingang van 2014 sprake is van een structurele nieuwe situatie, verdient het aanbeveling om voor het overgangsjaar 2013 al een structurele verdeling van de uitkering voor begeleiding c.a. beschikbaar te hebben;
- jeugdzorg die worden overgeheveld naar een (andere) decentralisatie-uitkering. Hoewel de verdeling van deze middelen iets later in de tijd aan de orde is, dient hierop waar mogelijk te worden geanticipeerd bij de herijking van het cluster Maatschappelijke zorg (inclusief begeleiding).

positioneren 'jeugd' als herkenbaar onderdeel

Binnen de nieuwe clusterstructuur kan een onderdeel jeugd worden onderscheiden dat met de nieuwe taken op het gebied van met name jeugdzorg (en deels ook begeleiding) een samenhangend geheel kan (gaan) vormen. Tegelijkertijd kan de 'kanteling' binnen de Wmo leiden tot een grotere vervlechting met de rest van het

cluster Maatschappelijke zorg. Daarom zou 'jeugd' vooralsnog binnen het cluster kunnen worden gehouden. Wel lijkt het zinvol om te onderscheiden jeugdvoorzieningen als herkenbaar onderdeel (eventueel met subijkpunt) te positioneren teneinde (in de nabije toekomst) zicht te houden op de bredere jeugdketen (inclusief jeugdzorg).

nadere besluitvorming over toekomst integratie- en decentralisatie-uitkeringen wenselijk

Nadere besluitvorming over de toekomst van diverse integratie- en decentralisatie-uitkeringen is gewenst om duidelijkheid te krijgen over de vraag in hoeverre zij bij de herijking van het cluster Maatschappelijke zorg dienen te worden betrokken. Daarbij gaat het met name om het beantwoorden van de vraag of er sprake is van structurele taken voor gemeenten (ook na het beëindigen van integratie- en decentralisatie-uitkeringen) en of alle gemeenten uit de betreffende uitkering structurele middelen (dienen te) ontvangen.

herziene clusterindeling bruikbaar voor monitoren effecten van 'kanteling', inclusief relatie Awbz

De herziene clusterindeling biedt aanknopingspunten voor het monitoren van de beoogde effecten van de 'kanteling' binnen het cluster Maatschappelijke zorg (verschuiving van individuele voorzieningen naar meer collectieve en preventieve inzet, waarbij gemeenten op termijn mogelijke lastenbesparingen verwachten). Vanwege de onderlinge wisselwerking met de zorgketen binnen de Awbz is het van belang om ook de samenhang met de Awbz (en eventuele andere externe kaders) in deze monitoring te betrekken. Op die manier kan onder meer inzichtelijk worden wat de mogelijke baten (voorkomen en/of bespaarde lasten) zijn van preventieve gemeentelijke inzet op het Awbz-domein (minder gebruik van zwaardere en/of langdurige zorg) en in hoeverre verschillen tussen gemeenten in het bewerkstelligen van de 'kanteling' mede samenhangen met de inzet van zorgverzekeraars.