

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**Raad voor het Openbaar
Bestuur**

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

Bart Leurs
T 070-426 75 40
info@raadopenbaarbestuur.nl

Datum 8 januari 2019
Betreft Advies onderzoeksmethode verdeelmodellen sociaal domein
gemeentefonds

Kenmerk
2019-000012020

Uw kenmerk
2018-0000584582

Geachte mevrouw Ollongren,

Als fondsbeheerder heeft u samen met de staatssecretaris van Financiën een traject in gang gezet om per 2021 te komen tot een verbeterde verdeling van de middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds. De afgelopen maanden heeft uw ministerie hiertoe een traject doorlopen om diverse alternatieve verdeelmethodieken te beoordelen. Deze beoordeling en de rapportage hierover is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek.

In uw brief aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) vraagt u om advies uit te brengen over dit rapport en de te hanteren onderzoeksmethode. U vraagt hierbij om aandacht voor de relatie met de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet. In de beoordeling van methodieken moeten de specifieke kenmerken van het sociaal domein en de relatie met de verschillende onderzoeksmethoden meegewogen worden. U benadrukt in uw vraagstelling de praktische haalbaarheid van de verschillende onderzoeksmethoden voor de korte en lange termijn, en de databeschikbaarheid en –kwaliteit.

Middels deze brief brengt de Raad zijn advies aan u uit.

Aanleiding

Veel gemeenten kampen met tekorten in het sociaal domein. Dit blijkt het duidelijkst uit het beroep op het Fonds Tekortgemeenten. De 77 gemeenten die aan de criteria voor het Fonds Tekortgemeenten voldeden¹, hadden over 2016 en 2017 een gecumuleerd tekort van € 489 mln² op Wmo en Jeugd.³

¹ Het tekort over 2016 en 2017 samen moest (na technische correcties) minimaal € 40 per inwoner bedragen, en alleen tekorten over de Jeugd en Wmo telden mee.

² Na aftrek van een drempel van €40 per inwoner bleef er een tekort van €308 mln boven de drempel over.

³ VNG, *Verdeling Fonds Tekortgemeenten, 1 november 2018*

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

Tegelijkertijd is er geen volledig beeld beschikbaar over alle gemeenten samen. Er kan dus niet vastgesteld worden of er alleen sprake is van een verdeelprobleem, of dat er mogelijk ook een volumeprobleem speelt. Van dat laatste zou sprake kunnen zijn als het tempo waarin het Rijk de bezuinigingen op de overgehevelde taken heeft doorgevoerd hoger is dan reëel is – maar dat is nog niet nagegaan. Daarom zal getoetst moeten worden in hoeverre de veronderstellingen over (het tempo van) kostenbesparingen door gemeenten reëel zijn. Is het bezuinigingspad te snel? Is er sprake van een boeggolfeffect – namelijk dat de kost voor de baat van preventie uit gaat? Is de latente vraag onvoldoende meegewogen? Kloppen de veronderstellingen over ‘eigen kracht’ en preventie?

Er is echter ook sprake van verdeelproblemen: niet alle gemeenten hebben in dezelfde mate te maken met een tekort, en er zijn zelfs gemeenten met overschotten op deelgebieden. Reeds in 2017 zette de Tweede Kamer vraagtekens bij de werking van de verdeelmodellen in het sociaal domein. De toenmalige minister van BZK heeft destijds toegezegd om een onderzoek uit te voeren hiernaar.⁴ Daar is uw adviesaanvraag een uitvloeisel van.

De Rfv heeft in zijn adviezen over de objectieve verdeelmodellen Jeugd⁵ en Wmo 2015⁶ erop gewezen dat de nu gehanteerde verdeelmethodieken het hoogst haalbare zijn, maar dat ze niet toekomstbestendig zijn. De huidige verdelingen zijn immers gebaseerd op gegevens uit het verleden, met ‘oud beleid’. Tot aan 2015 golden er landelijk uniforme rechten, in plaats van gemeentelijke maatwerkvoorzieningen. Met de integratie van de middelen sociaal domein in de algemene uitkering is dit extra reden voor een herziening van de verdeling sociaal domein.

Hierbij moet bewaakt worden dat de verdeling niet uitgaat van aannames die zich pas later – of zelfs helemaal niet – voor zullen doen. De verdeling van het gemeentefonds is immers kostengeoriënteerd: hij moet aansluiten op de noodzakelijke kosten die gemeenten moeten maken om hun taken uit te kunnen voeren. Deze kostenoriëntatie is nodig om elke gemeente dezelfde financiële uitgangspunt te bieden. Niet-getoetste aannames en veronderstellingen zouden dit uitgangspunt onder druk zetten.

De samenhang met andere onderzoeken en (wets)wijzigingen moet hierbij in het oog gehouden worden. Het eerste betreft de toezegging van het kabinet

4

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2017A00565, p.14/15

⁵ Rfv, *advies Objectief verdeelmodel Jeugd*, 2015.

⁶ Rfv, *advies objectief verdeelmodel Wmo*, 2014.

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

om onderzoek te doen naar de jeugdhulp, waaronder de volume-ontwikkeling daarvan.⁷ Ten tweede zal het woonplaatsbeginsel aangepast worden.⁸ Ten derde is er een kabinetsvoornemen om de Wet langdurige zorg (Wlz) open te stellen voor GGZ-cliënten met langdurige zorg die nu nog onder de gemeentelijke Beschermd Wonen-taak vallen. Deze openstelling heeft consequenties voor zowel het gemeentelijk budget als de verdeling daarvan. Verder spelen op het terrein van participatie nog zaken als de afbouw WSW, de monitoring daarvan in de Thermometer SW en het brede offensief voor participatie.⁹ Tot slot is het belangrijk om te vermelden dat de verdeling van het hele gemeentefonds onderwerp van heroriëntatie is.¹⁰

Vraagstelling aan de Raad

Welke methode is het meest geschikt om de middelen sociaal domein in het gemeentefonds te verdelen?

Om de toezegging aan de Kamer uit te voeren, heeft BZK het onderzoek in drie stappen opgedeeld.

De eerste stap was het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek naar de knelpunten in de huidige verdeling. Dit onderzoek is in april 2018 opgeleverd door AEF, dat bewees dat de huidige verdeling onvoldoende recht doet aan de kostenverschillen tussen gemeenten in het sociaal domein.¹¹

In de tweede stap, waar uw adviesaanvraag betrekking op heeft, wordt een keuze gemaakt voor de onderzoeksmethode om deze kostenverschillen objectief en kwantitatief te verklaren. Dit onderzoek is uitgevoerd door SEO en ligt nu voor aan de Raad ter advisering. Deze stap is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat alle bestuurlijke partners de 'spelregels' voor de nieuwe verdeling onderschrijven.

De expliciete keuze voor een onderzoeksmethodiek is nodig, omdat de tot nu toe vaak gehanteerde methode van de verschillenanalyse mogelijk minder

⁷ BZK, *Reactie moties ALV VNG*, 6 november 2018

⁸ In de huidige situatie is de gemeente waar de gezaghebbende ouder woont, verantwoordelijk. Dit leidt tot veel inhoudelijke en administratieve problemen, omdat gezagsrelaties niet altijd duidelijk zijn. Het is de bedoeling dat in 2020 een wetswijziging ingaat, waarbij de gemeente van herkomst van de jeugdige verantwoordelijk wordt.

⁹ De bekostiging van de bijstand betreft een specifieke uitkering, waarvan zowel de systematiek als de gevolgen daarvan niet vermengd mogen worden met het gemeentefonds. De ROB heeft separaat advies over de financieringssystematiek van de bijstand uitgebracht: [briefadvies-financieringssysteem-bijstand](#)

¹⁰ Kamerbrief Minister van BZK, 6 juli 2018, *Heroverweging financiële verhoudingen*

¹¹ AEF, *Zoeken naar balans - een kwalitatief onderzoek naar discrepanties in de budgetverdeelmodellen voor het sociaal domein*, april 2018. In opdracht van het Ministerie van BZK.

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

geschikt is om de noodzakelijke kosten per gemeente vast te stellen. De verschillenanalyse kijkt immers naar kostenpatronen uit het verleden, maar gemeenten verkeren met hun aanbieders en inwoners nog volop in de transformatie van het zorgdomein,¹² zodat de kosten nog niet uitgekristalliseerd zijn. Bovendien is de aard van de kosten in het sociaal domein in veel gevallen individueel van aard, terwijl andere gemeentelijke taken veelal een collectief karakter hebben, en de verschillenanalyse is vooral toegesneden op kosten op dat laatste niveau. Verder zijn er vraagtekens te zetten bij het wetenschappelijk gehalte van de verschillenanalyse.¹³ Daarom heeft het onderzoeksbureau SEO in opdracht van BZK een onderzoek naar de meest geschikte methode uitgevoerd.

De derde stap gebruikt vervolgens de gekozen onderzoeksmethodiek om de verschillen in uitgaven tussen gemeenten objectief en kwantitatief te verklaren. Op basis van deze verklaringen wordt een verdeelsleutel ontwikkeld voor het gemeentefonds die zo goed mogelijk aansluit op de noodzakelijke kosten die gemeenten voor het sociaal domein moeten maken.

De Raad brengt, mede op basis van dit onderzoek naar de verdeelmethodiek, zijn advies uit over de manier hoe hier in de komende jaren naar toe gewerkt kan worden. Dit advies dient mede als inbreng voor bestuurlijke besluitvorming.

Reflectie van de Raad op het proces en het onderzoek

De Raad ondersteunt de gekozen opzet, waarbij eerst grondig wordt gekeken welke onderzoeksmethode het meest geschikt is om de kostenverschillen in het Sociaal Domein in kaart te brengen en te objectiveren. Draagvlak voor de methodiek voorkomt dat de uitkomsten van het verdeelmodel worden verworpen op basis van de methodiek. De Raad stelt wel vast dat de tijdspanne voor dit vooronderzoek - slechts enkele maanden - kort te noemen is. Ter vergelijking: een vergelijkbaar vooronderzoek voor de verdeling van de bijstand nam een jaar in beslag. Met deze korte doorlooptijd bestaat het gevaar op een overhaast oordeel en het risico van 'de fuik inzwemmen' zonder dat er een terugvaloptie is. Tegelijkertijd constateert de Raad dat haast geboden is, omdat aankondiging van de nieuwe verdeling in mei 2020 noodzakelijk is. Anders blijven gemeenten te lang met niet-beïnvloedbare

¹² ROB, eZine *Gemeenten in 3D*, 26 mei 2017; SCP, *Overall rapportage sociaal domein 2017*, 4 december 2018

¹³ M.A. Allers, De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, Tijdschrift voor Openbare Financiën, nr. 4, 2005, blz. 158-189

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

tekorten zitten en kan de zorg aan hun inwoners onder druk komen te staan.¹⁴

Voor wat betreft de inhoud van het onderzoek is de Raad van mening dat het rapport voor een aantal methodieken de voor- en nadelen onvoldoende in beeld heeft gebracht en niet evenwichtig gewogen heeft. Zo wordt het risico op *rent seeking* vooral uitgelicht bij de verschillenanalyse, terwijl dit risico in elke methodiek ondervangen kan worden. Hier komt de Raad later op terug.

Daar komt bij dat het rapport niet in beeld heeft gebracht hoe de kosten voor *collectieve* voorzieningen het beste geobjectiveerd kunnen worden. Het rapport gaat hier slechts zeer kort op in, en stelt voor om deze te verdelen naar rato van het gebruik van individuele voorzieningen. Er is echter geen onderbouwing dat het kostenpatroon voor collectieve voorzieningen hetzelfde is als dat voor individuele voorzieningen. Dit maakt financiële toetsing van de veronderstelling of er een beweging van individuele naar collectieve zorg plaats zal vinden, lastig.

Dit hangt samen met de vaststelling van de Raad dat het wegingskader van de onderzoekers de doelstelling van het sociaal domein onvoldoende meeweegt. Deze zijn hiervoor al deels benoemd: de veronderstelling is dat de zorg beter en goedkoper kan, doordat gemeenten de ondersteuning dichtbij hun burgers vorm geven. De instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben, zijn integraal werken ('zonder schotjes en kokers') en maatwerk. Deze instrumenten en de te toetsen beleidsveronderstellingen hierachter moeten expliciet plaats krijgen in de methodiek, en dat is in dit rapport volgens de Raad onvoldoende gebeurd.

Tot slot hebben de onderzoekers de wetenschappelijke betrouwbaarheid van de methodiek een absoluut karakter gegeven en zwaar meegewogen. In de optiek van de Raad is wetenschappelijke betrouwbaarheid uiteraard belangrijk, maar die betrouwbaarheid staat ten dienste van een ander criterium: in hoeverre kan de methodiek de noodzakelijke kosten van gemeenten in beeld brengen? De regressie-analyse wordt als wetenschappelijk het meest verantwoord gezien, maar hierbij dient bedacht te worden dat ook voor het maken van een regressie-analyse er aannames en veronderstellingen nodig zijn, die vooraf duidelijk gemaakt moeten worden. Dus ook bij de regressie-analyse komt transparantie niet vanzelf, en is het gebruik van gezond verstand noodzakelijk.

¹⁴ Verder leidt een scheve verdeling tot ondoelmatige besteding van middelen, omdat "overschotten" op het sociaal domein tot lokale politieke druk kunnen leiden om die alsnog te besteden.

Het rapport komt tot de slotsom dat een regressie op individueel niveau het meest geschikt is. De Rfv heeft in verschillende adviezen aangegeven dat dit inderdaad een wenselijke methode is, maar dan wel voor individuele voorzieningen, en mits er voldoende, kwalitatief geschikte, data ter beschikking zijn. Het gaat nu echter ook om collectieve voorzieningen. Bovendien is volgens verschillende onderzoekers en vakinhoudelijke deskundigen de beschikbaarheid van goede data twijfelachtig. Daarmee is het risicovol om voor nu al vol in te zetten op een verdeling op huishoudenskenmerken.

Samenvatting en leeswijzer advies

In zijn advies naar aanleiding van dit onderzoek weegt de Raad de volgende zaken mee: de noodzaak tot snelle oplossing van financiële knelpunten, de bestuurlijke opgaven rond het gemeentelijk sociaal domein en de methodologische complexiteit. Daarom stelt hij in een drieledig advies een pragmatische aanpak voor waarbij gezond verstand prevaleert, met heldere en transparante communicatie op sleutelmomenten.

*Het eerste advies gaat over het noodzakelijke **verwachtingenmanagement** voor de komende jaren, en benadrukt de noodzaak van een tussenoplossing in de vorm van een hardheidsclausule. Het tweede advies benoemt welke **politiek-bestuurlijke keuzes** aan de voorkant expliciet gemaakt moeten worden. Het derde advies behelst een voorstel voor een pragmatische **aanpak langs twee sporen**. Dit advies voor een meerjarentraject vereist wel een goede inhoudelijke, **interbestuurlijke begeleiding**, in de vorm van een gelijkwaardige dialoog tussen Rijk en gemeenten. Deze dialoog moet een beoordeling van de werking van het verdeelsysteem centraal stellen, met uitgangspunten die door Rijk en gemeenten onderschreven worden.*

Eerste advies: verwachtingenmanagement

Doe aan verwachtingenmanagement. Na komend jaar zal de verdeling nog niet uitontwikkeld zijn. De meicirculaire 2020 is slechts een eerste stap, die vooral 'de branden blust'. Ontwikkel voor de jaren 2018-2020 een hardheidsclausule.

De ervaring bij de ontwikkeling van het verdeelmodel van de BUIG (bijstand) heeft aangetoond dat er enige jaren overheen kunnen gaan voordat een verdeelmodel voldoende robuust is. Hoewel de verdeling van de BUIG 'precies moet kloppen' omdat het om een landelijk uniform recht gaat waarbij gemeenten weinig mogelijkheden hebben om op risico's te sturen, is het

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

verdeelprobleem voor het sociaal domein in het gemeentefonds intrinsiek complexer. Dit komt door de beleidsvrijheid die gemeenten hebben, en de aard van de verstrekkingen en diensten. Hierdoor ontstaat een keur aan minder afgebakende voorzieningen met een palet aan kosten, met soms een collectief karakter, waarbij geen individueel gebruik 'geturfd' kan worden. De caseload voor het sociaal domein gemeentefonds is dus lastiger te bepalen dan voor de bijstand.

Om dit punt van beleidsvrijheid verder te compliceren, wijst de Raad op botsende uitgangspunten. In theorie is er veel beleidsvrijheid, maar in de praktijk worden verschillen tussen gemeenten in het sociaal domein maatschappelijk veel minder geaccepteerd dan in andere domeinen. Er zijn wel krantenkoppen over niet-verstrekke trapliften, maar niet over verschillen in het aantal lantaarnpalen in het park. De mate van maatschappelijke afwijzing van verschillen versus beleidsvrijheid zou expliciet beslispunt moeten zijn vooraleer tot een verdeling besloten wordt. Hoe lager de acceptatie van verschillen, hoe preciezer de verdeling moet zijn.

Een derde complicerende factor is dat de gemeentelijke zorg nog niet uitgekristalliseerd is, zodat de feitelijke uitgaven en/of gebruik nu nog geen goed ijkpunt vormen. Tot nu toe worden de gemeentelijke uitgaven op het sociaal domein nog sterk gestuurd door de beschikbare middelen. Daar komen verschillen in eigen beleid en doelmatigheid nog eens bij.

Niets doen 'totdat we genoeg weten' is echter geen optie: het beroep op het fonds tekortgemeenten laat zien dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de verdeling onvoldoende recht doet aan de kosten in het sociaal domein van sommige gemeenten. Het AEF-onderzoek van april 2018 laat zien wat de aard van deze mogelijke brandhaarden is. Het komend kwantitatief onderzoek moet gebruikt worden om deze te detecteren en te blussen, met een nieuwe, zo integraal mogelijke, doch voorlopige, verdeling die in 2021 in moet gaan.

Dat deze verdeling voor 2021 niet meer dan een voorlopige, eerste stap kan zijn, heeft drie redenen. De eerste is dat het gemeentelijk zorglandschap nog volop in transitie is. Ook spelen er nog onduidelijkheden, zoals wat de voornoemde openstelling voor de Wlz zal betekenen: naarmate de cliëntgroep die over kan gaan, smaller (breder) is, zal dit voor een specifieke (ruime) groep gemeenten gevolgen hebben. De tweede reden is dat de Raad verwacht dat de hierboven genoemde botsende uitgangspunten in 2020 nog niet opgelost zullen zijn. De derde reden is dat de beschikbaarheid van goede data een groot vraagteken is. Hij onderschrijft daarom ten volle de aanbeveling van de onderzoekers om in de tussentijd te investeren in een zo volledig en betrouwbare registratie, maar dit kost tijd – naar verwachting meer dan een

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

jaar. Daarom beveelt de Raad aan om de verwachtingen van wat het verdeelmodel in 2021 vermag, te temperen. De ervaring met de bijstand leert dat het zeker vier jaar kan duren tot een verdeling bereikt wordt die zo goed mogelijk aansluit op de noodzakelijke kosten van gemeenten. Gezien de complexiteit ligt het niet in de verwachting dat dit voor het sociaal domein anders zal zijn.

Vanwege de omvang van de financiële problematiek kan natuurlijk niet zo lang gewacht worden. Daarom adviseert de Raad een aanpak langs twee sporen. Het eerste spoor is de voornoemde voorlopige verdeling voor 2021. Het tweede spoor moet leiden tot een toekomstbestendige verdeling voor de langere termijn. Dit kan deels parallel opgestart worden. Hier komt de Raad in zijn derde advies, dat betrekking heeft op de aanpak, op terug.

Voor gemeenten met grote financiële problemen komt zelfs 2021 al te laat. Daarom moet er voor de periode 2018-2020 een tussenoplossing gezocht worden, in de geest van de hardheidsclausule van de Rfv in 'Geld (om te zorgen)'. De mogelijkheid moet opengehouden worden dat deze clausule ook in de jaren daarna dienst moet doen, als blijkt dat een aantal knelpunten in 2021 niet bevredigend opgelost zijn.

Om ervoor te zorgen dat de politiek-bestuurlijke keuzes consequent zijn, is het nodig dat alle drie de arrangementen (spoor een, spoor twee en de hardheidsclausule) een gemeenschappelijk vertrekstation hebben. Daar gaat het volgende advies op in.

Tweede advies: politiek-bestuurlijke keuzes

Formuleer een gemeenschappelijk vertrekstation, waarin politiek-bestuurlijke keuzes over de verdeling vooraf expliciet gemaakt worden. Stel vast welke onderdelen *niet* in een integrale verdeling mee kunnen lopen. Doe dit in een interbestuurlijke dialoog, die de beoordeling van de werking van het verdeelsysteem centraal stelt, en zoveel mogelijk moet leiden tot gezamenlijke uitgangspunten.

Ten eerste moet de integraliteit van het sociaal domein consequent doorgevoerd worden: integraal wat kan, apart wat moet. De eerste contra-indicatie om apart te verdelen is als een taak weinig beleidsvrijheid kent, waardoor de globaliteit van de verdeling van het gemeentefonds hier niet goed bij past. De tweede contra-indicatie is als de kosten voor een bepaalde taak over gemeenten inhomogeen verdeeld zijn vanwege objectieve, niet-beïnvloedbare factoren. Het optuigen van sterk toegespitste maatstaven wekt

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

schijnzekerheid en kan onbedoeld sturend werken. Een apart financieringsarrangement lijkt dan beter. Voor apart te verdelen taken denkt de Raad met name aan de Voogdij/18+, afbouw WSW en Beschut Werken (deze twee laatste zouden volgens de Raad specifieke uitkeringen moeten zijn.¹⁵).

De integraal te verdelen onderdelen moeten zo globaal mogelijk verdeeld worden. Lokaal maatwerk is immers niet gebaat bij teveel normatieve keuzes met te specifieke maatstaven. Verder ligt vanwege de integrale benadering van het sociaal domein een indeling langs de wettelijke kaders minder voor de hand. Overigens kan dit wel een onderzoekstechnisch hulpmiddel zijn, omdat de kostendrijvers voor elk van de taken deels anders zullen zijn. Maar zolang de mate van beleidsvrijheid redelijk hetzelfde is, zal in het eindresultaat een onderscheid tussen kaders de integraliteit geen goed doen.

Hiervoor is al gesproken over de validiteit van beleidsveronderstellingen, zoals de beoogde verschuiving van individuele naar collectieve voorzieningen, en meer 'eigen kracht'. Het is zowel om financiële als beleidsinhoudelijke redenen van belang om te kunnen volgen of deze veronderstellingen zich inderdaad voordoen. Daarom moet de verdeelmethodiek in staat zijn om de verhouding tussen collectief en individueel te volgen. Onderscheid maken tussen een verdeelsleutel (en volume) voor 'collectieve voorzieningen' respectievelijk voor 'maatwerk en geëscaleerde zorg' ligt dan voor de hand. De financiële informatievoorziening van gemeenten aan het Rijk¹⁶ voorziet al in deze indeling, dus de verdeling kan hierop aansluiten. Bovendien is het verschil in maatschappelijke acceptatie van voorzieningen eerder op te knippen langs de lijn collectief/individueel dan langs de lijnen van wettelijke kaders. In gewone taal: voor buurthuizen mag er meer verschil zijn tussen gemeenten dan tussen trapliften. Maar verschillen tussen trapliften worden mogelijk net zo weinig geaccepteerd als verschillen in jeugdzorg. Het onderscheid collectief/individueel doet er dus meer toe dan het onderscheid in wettelijk kader.

De Raad heeft hiervoor al opmerkingen gemaakt over tegenstrijdige uitgangspunten. De adviezen 'Geld (om te) zorgen' en 'Eerst de politiek, dan de techniek' wezen op een aantal concrete knelpunten, en vertaalde die naar meer algemene keuzes, te weten:

- Wat wordt de balans tussen de in theorie grote beleidsvrijheid (die vraagt om een globale verdeling) en de in werkelijkheid geringe

¹⁵ Rfv, *Geld (om te) zorgen*, 2017

¹⁶ Gedoeld wordt op de 'Informatie voor derden' (Iv3), waarin gemeenten per taakveld aangeven wat op hun begroting en jaarrekening staat. Deze financiële informatie gebruikt het Rijk als startpunt om de verdeling gemeentefonds te onderhouden.

Datum

8 januari 2019

Kenmerk

2019-0000012020

maatschappelijke acceptatie van verschillen (die vraagt om een grote mate van kostenoriëntatie)? Is deze balans anders voor collectieve voorzieningen dan voor individuele voorzieningen? Zijn trapliften anders dan buurthuizen, qua maatschappelijke acceptatie? Zo ja, dan moet voor individuele voorzieningen de verdeling preciezer zijn, en mag de verdeling voor collectieve voorzieningen globaal zijn.

- Wat wordt de balans tussen het doel van transformatie en het honoreren van de kosten die gemeenten moeilijk kunnen beïnvloeden? Concreet: hoe snel moet de afbouw van de 'stenen' van Beschermd Wonen gaan? Als het ingroei-pad te lang is, kan dat gemeenten verhinderen om nieuw beleid vorm te geven, als het te kort is kan dat sommige gemeenten voor niet-beïnvloedbare problemen plaatsen, zowel financieel als beleidsinhoudelijk.
- Voor de hardheidsclausule is van belang hoeveel solidariteit van gemeenten onderling verwacht mag worden, en waar het Rijk moet bijspringen. Dit vertaalt zich in een aantal concrete keuzes: wat wordt de eigen-risico-drempel? Komt er een inhoudelijke toetsing van beleid, en zo ja, hoe streng is die? In hoeverre is er sprake van een volume-probleem en in hoeverre moet het Rijk dat vanuit 's Rijks kas compenseren? De inzichten uit het (net gestarte) onderzoek naar vraag en levering van gemeentelijke jeugdhulp moeten hierin meegewogen worden. Het effect van maatregelen van de landelijke politiek moet hierin meegewogen worden (AmvB reële prijs, verplicht stellen beschut werk, etc.)
- In hoeverre honoreren we de afhankelijkheid van gemeenten van ketenpartners? Concreet: in hoeverre moet in het verdeelmodel meegenomen worden dat in de ene gemeente/regio huisartsen vaker doorverwijzen naar specialistische jeugdzorg dan in andere? Zijn hier objectieve oorzaken voor? Of mag van gemeenten verondersteld worden dat zij met huisartsen afspraken maken over de toegang?
- Deels in relatie hiermee: hoe wordt met het woonplaatsbeginsel Jeugd omgegaan? Is het nieuwe beginsel voldoende om de grootste knelpunten op te lossen? En hoe zit het met de verplichte landelijke toegang beschermd wonen? Dit speelt met name voor meer specialistische instellingen die een landelijke functie hebben. Dit type taken moet mogelijk buiten de integrale verdeling vallen.
- In hoeverre moet de verdeling rekening houden met regionale verevening? Mag verondersteld worden dat gemeenten voor 'dure' zorg regionale risicodelings-arrangementen met andere gemeenten afsluiten?

Over al deze keuzes moet de landelijke politiek transparant zijn naar gemeenten toe, ze moeten onderdeel zijn van bestuurlijke besluitvorming. Dit stelt procesmatige eisen aan de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten: in

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

een interbestuurlijke dialoog moet de beoordeling van de werking van het verdeelsysteem centraal staan, en gezamenlijke uitgangspunten geformuleerd worden. Tussentijds moeten gemeenten meegenomen worden in keuzes, zoals waarom welke 'brandhaarden' onderzocht zijn, en wat de veronderstellingen zijn die aan mogelijke kostenverschillen ten grondslag liggen. Deze veronderstellingen moeten zoveel mogelijk berusten op feitelijk geconstateerde verschillen. Het behoeft geen betoog dat communicatie tijdens dit proces cruciaal is.

Derde advies: aanpak langs twee sporen

Hanteer een aanpak langs twee parallelle sporen; een om op korte termijn de branden te blussen, en een die tot een toekomstbestendige verdeling moet leiden. Zorg dat de benodigde data beschikbaar komen en van de juiste kwaliteit zijn.

Spoor 1: detecteer en blus de brandhaarden – klaar in meicirculaire 2020

Het doel van dit eerste spoor is nadrukkelijk alleen om de belangrijkste knelpunten te detecteren en op te lossen voor zover het een verdeelprobleem is. Doel van dit eerste spoor zou moeten zijn dat de verdeling in 2021 geen aanleiding meer geeft tot het continueren van het Fonds Tekortgemeenten (de 'stroppenpot' in de volksmond). Hierbij moeten onder andere de resultaten naar het volume-onderzoek Jeugd meegewogen worden, net zoals maatregelen zoals de AmvB reële prijs, landelijke toegang beschermd wonen, openstelling Wlz, etc.

Voor dit eerste spoor kan gebruik gemaakt worden van het AEF-rapport uit 2018 en de gegevens over de uitkeringen uit het Fonds Tekortgemeenten om brandhaarden te detecteren. Om een volledig en evenwichtig beeld van deze knelpunten te krijgen, stelt de Raad voor om uit te gaan van rekeninggegevens op gemeenteniveau.¹⁷ Hij adviseert om op dit cijfermatig overzicht van bestedingen op gemeenteniveau een regressiemethodiek toe te passen, in combinatie met een flinke dosis gezond verstand. Dat wil zeggen dat als er uitschieters verschijnen in de analyse, er gezocht moet worden naar een verklaring: is er een inhoudelijke reden, of is er sprake van een boekingsverschil, of speelt eigen beleid mee? In het geval van een externe, niet door gemeenten te beïnvloeden oorzaak, moet de vraag gesteld worden of dit in een objectieve verdeelsleutel mee moet worden genomen. Een

¹⁷ Rekeninggegevens zijn geschikter dan begrotingsgegevens, omdat de taken in het sociaal domein sterk in beweging zijn, en werkwijzen rond facturering e.d. met aanbieders nog 'ingesleten' moeten raken.

Datum
 8 januari 2019
Kenmerk
 2019-0000012020

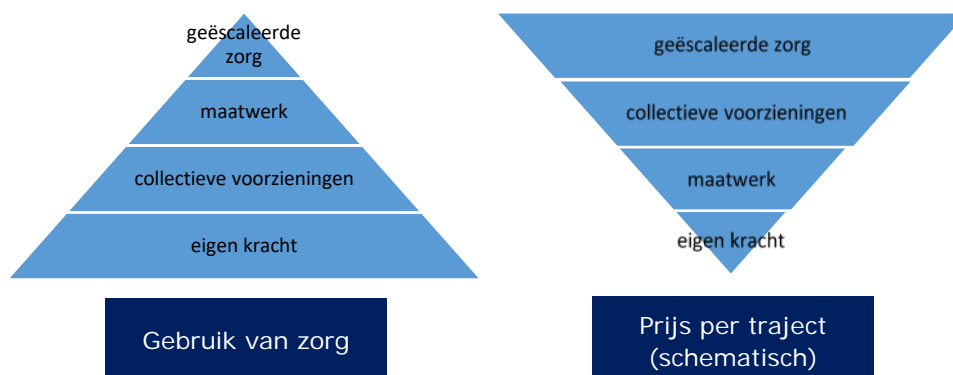
mogelijke toets hiervoor is om een dergelijke uitschieter te vergelijken met gemeenten die vergelijkbare objectieve kenmerken hebben. Een dergelijke combinatie van methoden is al eerder toegepast in de context van het gemeentefonds.¹⁸ Op deze manier wordt het risico van *rent seeking* dat de SEO-onderzoekers noemen, ondervangen.

Procesmatig is van belang dat de onderzoekers en beheerders steeds transparant communiceren over deze keuzes en ze verantwoorden. Dit spoor moet tijdig afgerond worden, zodat in de meicirculaire 2020 een nieuwe verdeling aangekondigd kan worden.

Spoor 2: werk toe naar een zo integraal mogelijke en toekomstbestendige verdeling. Neem hier enkele jaren de tijd voor, mede ook om de benodigde data op persoonsniveau te verzamelen.

Met het blussen van de branden is het natuurlijk nog niet klaar. Deze verdeling zal niet toekomstbestendig zijn en geen recht doen aan het karakter en dynamiek van het sociaal domein. Daarom zal parallel hieraan toegewerkt moeten worden naar een verdeling die niet alleen past bij de Financiële-verhoudingswet, maar ook bij de voornoemde opgaven in het sociaal domein. Dit vraagt om een verdeling die een vertaling is van de volgende piramide:

Figuur 1: de zorgpiramide in het sociaal domein



Volgens de Raad moet daarom gestreefd worden naar het volgende eindbeeld:

- Een model op gemeenteniveau dat op globale wijze de kosten voor preventie en collectieve voorzieningen verdeelt. Dit model kan het

¹⁸ Bijvoorbeeld bij de herijking van het cluster Werk en Inkomen in 2014.

Datum

8 januari 2019

Kenmerk

2019-0000012020

beste geschoeid worden op een combinatie van een regressie op gemeentelijke uitgaven en 'gezond verstand'. Het gemeentelijk niveau past het beste, vanwege globale en collectieve aard van de taken.

- Een model dat op individu/huishoudniveau de noodzakelijke kosten voor maatwerk- en geëscaleerde zorg voorspelt, rekening houdend met kenmerken van huishouden, buurt, wijk, gemeente en regio.¹⁹ Mogelijk moet dit een preciezer model zijn, als voor deze voorzieningen de politieke keuze gemaakt wordt dat hierin minder verschil mag zijn. Bovendien zijn de prijzen van maatwerkzorg hoger (zie Figuur 1), waardoor de noodzaak voor een minder globale verdeling mogelijk ook hoger is.
- Voor de apart te verdelen taken (mogelijk afbouw WSW, beschut werken, voogdij/18+, etc.) moeten aparte financieringsarrangementen ingericht worden.

Deze indeling maakt het mogelijk om de beweging tussen collectieve en maatwerkvoorzieningen te volgen, en te toetsen of de beleidsmatige veronderstelling 'van maatwerk naar collectief' zich inderdaad voordoet.

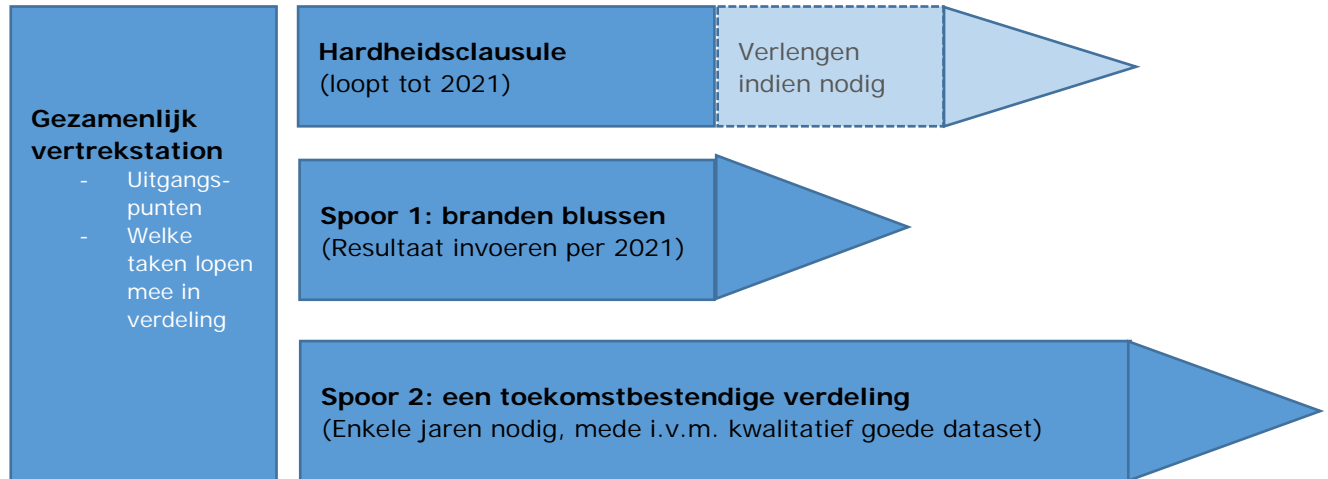
Deze voorkeur is in lijn met eerdere adviezen van de Rfv, die een voorkeur uitspraken voor een multiniveau-model voor individuele voorzieningen. Het tijdspad moet wel rekening houden met het ontwikkelen van een geschikte dataset. De ontwikkeling van het verdeelmodel voor de bijstand heeft geleerd dat het veel tijd kost om te definiëren welke data nodig zijn, in welke bronnen die beschikbaar zijn, deze data op te schonen en te corrigeren voor definitiekwesties, en ze op het juiste aggregatieniveau te verkrijgen. In het geval van het sociaal domein in het gemeentefonds is dit nog lastiger, omdat eigen beleidskeuzes en gemeentelijk maatwerk ervoor zorgen dat gegevens over het gebruik niet zomaar onder één gemeenschappelijke noemer te brengen zijn – nog los van boekingsfouten.

Onderstaande figuur geeft een schematische samenvatting van de voorgestelde aanpak.

¹⁹ Het budget dat een gemeente vervolgens krijgt, is een aggregatie van alle voorspelde kosten van huishoudens die in die gemeente wonen. Zo wordt ook de bijstand verdeeld.

Datum
8 januari 2019
Kenmerk
2019-0000012020

Figuur 2: traject in twee sporen, met gemeenschappelijk vertrekstation



Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,

Drs. H. Polman,
Voorzitter

Drs. M.J. Fraanje,
Secretaris-directeur