

Onderzoek naar verdeelmodellen

Gemeentebudgetten sociaal domein onder de loep

De afgelopen jaren is er veel te doen geweest over de budgetten die gemeenten krijgen voor hun taken in het sociaal domein. Er zijn gemeenten met grote tekorten, terwijl er ook gemeenten zijn die geld over lijken te hebben. Dat roept de vraag op of het geld wel goed verdeeld wordt.

DOOR Irene Niessen en Aris van Veldhuisen

Recent heeft Andersson Elffers Felix (AEF) voor het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek uitgevoerd naar de budgetverdeling in het sociaal domein.¹ Het onderzoek keek vooral naar budgetten voor taken die in 2015 gedecentraliseerd zijn op het gebied van jeugdhulp, Wmo en participatie. In het onderzoek is onderzocht of de verschillende verdeelmodellen voldoende kloppen met de realiteit. In dit artikel geven we een samenvatting van de onderzoeksuitkomsten en geven we handvatten hoe gemeenten hier in de eigen gemeente mee aan de slag kunnen.

Verdeelmodellen

Gemeenten in Nederland worden voor het grootste deel gefinancierd door het Rijk. De Rijksoverheid bepaalt aan de hand van verdeelmodellen hoeveel budget elke gemeente krijgt. Om tot een rechtvaardige verdeling te komen zijn er spelregels afgesproken voor verdeelmodellen. Deze zijn vastgelegd in de Financiële verhoudingswet (zie kader). Verdeelmodellen bestaan in de kern uit een aantal variabelen (maatstaven), zoals inwoners, oppervlakte, aantal eenouderhuishoudens et cetera, en bijbehorende gewichten (een bedrag per maatstaf). De meeste verdeelmodellen zijn overzichtelijk en bestaan uit tien tot twintig maatstaven. Doordat er echter meer dan twintig verschillende verdeelmodellen zijn, maken de

verdeelmodellen samen gebruik van meer dan honderd maatstaven. De maatstaven en gewichten worden zo bepaald dat het verdeelmodel zo goed mogelijk voldoet aan de verschillende criteria, die deels op gespannen voet met elkaar staan. Zo moet de verdeling dynamisch zijn, maar ook stabiel, en moet het model de kosten volgen zonder al te specifiek te worden of een kostenopdrijvende werking te hebben. Verdeelmodellen gaan dan ook over meer dan rekensommen: minstens zo belangrijk is het vinden van de balans tussen deze eisen.

Opgave

Gemeenten hebben in het sociaal domein een grote financiële opgave. De taken zijn gedecentraliseerd met flinke

budgetkortingen, vanuit de gedachte dat dit geld bespaard kon worden door de transformatie. Het realiseren van besparingen blijkt op veel plaatsen een forse klus. De financiële tekorten die daardoor veroorzaakt worden, leiden in veel gemeenten tot zorgen. Het feit dat verschillende gemeenten tekorten hebben in het sociaal domein wil echter nog niet vanzelf zeggen dat de verdeling niet klopt. Het is immers ook mogelijk dat er landelijk te weinig geld beschikbaar is, of dat in tekortgemeenten de bedoelde transformatie nog onvoldoende op gang is gekomen. Daarnaast is het mogelijk dat een gemeente met tekorten pech heeft. Statistiek klopt voor grote groepen, maar niet voor het individu, en dus ook niet voor individuele gemeenten. Niet alles

Financiële verhoudingswet

Het uitgangspunt van de Financiële Verhoudingswet is dat gemeenten vrij moeten zijn om eigen beleidskeuzes kunnen maken, én dat alle gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben. Om dat op een rechtvaardige manier te doen, moet de verdeling aan vijf criteria voldoen. De verdeling van budget over gemeenten:

- volgt (statistisch) de kosten van gemeenten: als gemeenten met dezelfde structuurkenmerken (meer inwoners, of een grotere oppervlakte, bijvoorbeeld) gemiddeld meer kosten maken, volgt het verdeelmodel dat patroon;
- bevat geen ongewenste prikkels: gemeenten moeten geen geld kunnen 'verdienen' aan ongewenst beleid;
- is globaal: de verdeling kan niet met alle bijzonderheden van alle gemeenten rekening houden;
- is voldoende stabiel, zodat gemeenten weten waar ze aan toe zijn;
- is dynamisch: hij beweegt mee met ontwikkelingen die de kosten beïnvloeden.



In het onderzoek hebben we ruim tachtig vermoedens van discrepanties tussen de verdeelmodellen en de realiteit onderzocht.

kan verklaard worden, en niet alle bijzonderheden van alle gemeenten kunnen opgenomen worden in een verdeelmodel. Er zijn echter verschillende verdeelmodellen, en een krap budget in de ene verdeling wordt over het algemeen gecompenseerd door een ruim budget op een andere verdeling. Het totaalbedrag dat gemeenten krijgen via de verschillende verdeelmodellen en hun eigen inkomsten zou in theorie voldoende moeten zijn om alle gemeentelijke taken uit te voeren.

Discrepanties

In het onderzoek hebben we voor de verdeelmodellen sociaal domein ruim tachtig vermoedens van discrepanties tussen de verdeelmodellen en realiteit opgehaald en vervolgens onderzocht. Het onderzoek laat zien dat vermoedens van gemeenten over de verdeelmodellen in een aantal gevallen bleken te kloppen. In andere gevallen bleken de feiten een vermoeden juist tegen te spreken. In de meeste gevallen konden we wel aannemelijk maken dat een factor niet goed meegenomen was in de verdeling, maar ontbrak hard (kwantitatief) bewijs. De belangrijkste knelpunten liggen in de (historische) gegevens waarop de verdeelmodellen oorspronkelijk gebaseerd

zijn en twee specifieke maatstaven (de variabelen over medicijngebruik en de Wajong). Naar aanleiding van deze discrepanties adviseren we om het verdeelmodel opnieuw op te bouwen. In dat proces kan ook onderzocht worden of de andere – vooralsnog niet bewezen – discrepanties eraan kunnen bijdragen dat de verdeling beter aansluit op de realiteit. De conclusie dat de verdeelmodellen niet aansluiten bij de huidige praktijk klinkt wellicht ernstig, maar werd ook voorzien. De verdeelmodellen zijn immers gemaakt vóór de decentralisaties, met de beste kennis van toen. Inmiddels is inhoudelijk meer bekend over hoe het sociaal domein zich ontwikkelt, en zijn er meer gegevens beschikbaar. Met de kennis van nu kan de verdeling dus verbeterd worden.

Sturing

Het aanpassen van verdeelmodellen lost niet alle problemen op. Naast de verdeelmodellen en de transformatieopgave speelt er een andere dynamiek die leidt tot tekorten ten opzichte van de begroting. Veel gemeenteraden hebben het budget uit de verdeelmodellen leidend gemaakt: zij willen niet meer geld uitgeven aan deze taken dan ze krijgen van het Rijk.

In eerste instantie was dat geen vreemde keuze van raadsleden. In 2015 waren de taken en het geld nieuw en waren er veel onzekerheden. Verdeelmodellen zijn echter een voorspelling op basis van statistische analyses, en sluiten daarmee nooit één op één aan op de specifieke situatie van gemeenten. Gemeenten die een individueel verdeelmodel leidend laten zijn, lopen het risico dat toevalsfactoren in de modellen het beleid bepalen en dat inwoners daar de dupe van worden.

Inmiddels hebben gemeenten ervaring opgedaan in de praktijk, dus is betere sturing op de inhoud mogelijk. Dat zou moeten leiden tot beter beleid en beheerste begrotingen. Los van de noodzakelijke verbeteringen in verdeelmodellen, doen gemeenten er dus goed aan om meer op basis van hun eigen beeld van de lokale en regionale opgaven beleid te maken.

En nu?

We weten uit ervaring dat het een puzzel kan zijn om gemeentelijke financiën in het sociaal domein goed te doorgronden. Financiële cijfers koppelen aan inhoudelijk inzicht en vertalen naar een plan is een nog grotere uitdaging. Maar het kan wel; verschillende gemeenten zetten hierin succesvol stappen en maken duidelijker keuzes waarvan zowel inwoners als de gemeentefinanciën beter worden.

Het Rijk kan aan de hand van dit onderzoek werken aan verdeelmodellen die beter aansluiten op de praktijk. Voor gemeenteraden is het tijd om weer eigen keuzes en afwegingen te maken, zich minder te laten leiden door de voorspellingen van verdeelmodellen en zelf te onderzoeken waar hun inwoners het meeste bij gebaat zijn. ■

Irene Niessen is associate partner bij Andersson Elffers Felix | i.niessen@aef.nl.

Aris van Veldhuisen is managing partner bij Andersson Elffers Felix | a.vanveldhuisen@aef.nl.

Noot

- 1 Zoeken naar balans, Kwalitatief onderzoek naar de verdeelmodellen in het sociaal domein, AEF in opdracht van het ministerie van BXX, 2018. Het rapport is te vinden op rijksoverheid.nl