

Effecten van gemeentelijke uitvoering van de WMO

In 2015 worden veel sociale regelingen naar gemeenten overgeheveld. Bij de vorige grote decentralisatie op datzelfde terrein, de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), blijken de in het kabinetsbeleid veronderstelde kostenvoordelen van uitvoering door grotere gemeenten vrijwel afwezig te zijn. Verschillen in gemeentelijk beleid of de uitvoering daarvan leiden bovendien tot aanzienlijke variatie tussen gemeenten in het aantal cliënten per inwoner. Het is de vraag of dergelijke verschillen in de zorg maatschappelijk geaccepteerd worden.

HANS DE GROOT
Emeritus hoogleraar aan Universiteit Twente en onderzoeker aan het COELO

MAARTEN ALLERS
Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het COELO

In 2015 start de grootste naoorlogse decentralisatieoperatie van nu door Rijk, provincie of AWBZ-bekostigde voorzieningen richting gemeenten – jeugdzorg, zorg voor langdurig zieken en ouderen en participatie. Bij decentralisaties worden steeds dezelfde voordelen verwacht: decentrale uitvoering zou goedkoper zijn, meer maatwerk voor de burger bieden en een betere democratische controle opleveren. Veronderstelde nadelen zijn een te uiteenlopend voorzieningenaanbod voor burgers met dezelfde problemen en mogelijke schaalnadelen in de uitvoering bij de kleinste gemeenten. Of de genoemde voor- en nadelen ook daadwerkelijk optreden, is vaak nauwelijks bekend. De Groot (2010) liet zien dat bij veel bezuinigingsoperaties, in het bijzonder die in het openbaar bestuur, een objectieve onderbouwing beperkt is of ontbreekt.

Een manier om hier zicht op te krijgen is lessen trekken uit het verleden. Dit artikel bespreekt de gevolgen van een eerdere grote decentralisatie op een sterk verwant beleidsterrein: de uitvoering door gemeenten van de huidige Wet

maatschappelijke ondersteuning (WMO) vanaf 2007. Deze wet biedt ondersteuning voor burgers met beperkingen en doorgaans een laag inkomen. Ongeveer twee derde van de programma-uitgaven betreft huishoudelijke hulp. Daarnaast kent de WMO voorzieningen als woningaanpassingen en vervoersvoorzieningen, bijvoorbeeld scootmobiel en taxi-vergoedingen.

Anders dan in De Groot en Allers (2014) beperkt de analyse zich tot de huishoudelijke hulp. Centraal staan de verschillen in voorzieningenniveau (uitgedrukt in het aantal cliënten per inwoner) tussen gemeenten, de verschillen in uitgaven per cliënt en de eventuele schaafeffecten in de uitvoering. Zoals eerder aangegeven, zijn dit belangrijke aspecten die bij de beleidskeuze voor decentralisatie een rol spelen.

ONDERZOEKMETHODE

Allereerst is het aantal cliënten dat huishoudelijke hulp ontvangt per inwoner per gemeente geregresseerd op een aantal onafhankelijke variabelen. Dat zijn enerzijds bevolkingskenmerken die samenhangen met de behoefte aan voorzieningen, en anderzijds indicatoren van gemeentelijk beleid.

In de tweede plaats is voor de uitgaven een grensfunctie bepaald die de minimale kosten – hier gemeten met de uitgaven – bij gegeven productie – hier gemeten met het aantal cliënten – en gegeven prijzen weergeeft. Deze methode is afkomstig uit het productiviteitsonderzoek (Fried *et al.*, 2008). Productiviteitsonderzoek analyseert de relatie tussen ingezet- te middelen en productie in de loop van de tijd en/of tussen producenten. Bij de keuze voor de cliënt als productiemaat betekenen lage uitgaven per cliënt niet per se dat er doelmatig wordt gewerkt. Het kan ook betekenen dat er per cliënt een relatief goedkope voorziening wordt verstrekt, zoals een relatief klein aantal uren huishoudelijke hulp.

In de derde plaats worden de gemeentelijke uitgaven voor beleid, advies en indicatie – aangeduid als uitvoeringskosten – op een vergelijkbare wijze geanalyseerd. Die uitgaven zijn echter alleen bekend voor alle WMO-voorzieningen tezamen

en worden dan ook in verband gebracht met het totaal aantal cliënten van die voorzieningen.

Figuur 1 geeft een voorbeeld van een grenskostenfunctie met één productie-indicator. Elke stip in de figuur geeft de kosten en productie van een productie-eenheid. De verticale afstand tot de grenskostenfunctie is een maat voor relatief hoge kosten per cliënt van de eenheid (Fried *et al.*, 2008; Van Hulst en De Groot, 2011). De verandering van de kostenfunctie met de omvang van de productie geeft inzicht in schaal-effecten. Soms nemen de kosten minder dan evenredig toe met de productie (schaalvoordelen), soms meer dan evenredig met de productie (schaalnadelen).

De gebruikte gegevens zijn afkomstig uit de benchmark WMO-voorzieningen voor 2008–2012, die onderzoeks- en adviesbureau BMC/SGBO ter beschikking heeft gesteld. Zoals met alle betaalde benchmarks die door particuliere bureaus worden uitgevoerd, is de deelname door gemeenten vrijwillig, dus partieel, en is de benchmark daarom niet representatief voor Nederland. Het aantal gemeenten in de benchmark loopt terug van 120 in 2008 tot 65 in 2012, waarbij de grotere gemeenten steeds oververtegenwoordigd zijn. Door herweging van de waarnemingen op basis van de nationale grootteverdeling is hiervoor gecorrigeerd.

VERKLARING VAN HET AANTAL CLIËNTEN

Bij de verklarende variabelen is allereerst gekeken naar bevolkingskenmerken die samenhangen met de behoefte aan huishoudelijke hulp. Op basis van eerder onderzoek (SCP, 2014) is gekozen voor het percentage personen ouder dan 75 jaar en het aandeel lage inkomens. Veelal wordt pas op relatief hoge leeftijd een beroep gedaan op gesubsidieerde huishoudelijke hulp via de WMO, en vooral door huishoudens met een laag inkomen. Het aandeel lage inkomens is hier gedefinieerd als het aandeel huishoudens in het tweede, derde en vierde deciel van de nationale inkomensverdeling. Het eerste deciel is niet meegeteld, omdat dat voor een belangrijk deel bevolkt wordt door huishoudens met een tijdelijk laag inkomen, zoals studenten en ondernemers of zelfstandigen die een slecht jaar hebben. Hoewel verfijningen mogelijk zijn, kan met de twee genoemde variabelen een belangrijk deel van de objectieve behoefte aan hulp op gemeenteniveau worden verklaard.

Naast bevolkingskenmerken zijn er vier veel gebruikte gemeentelijke beleidsvariabelen opgenomen. De eerste is de hoogte van de gemiddelde eigen bijdrage per cliënt. Daarvan valt een negatieve invloed te verwachten op het aantal cliënten (Ecorys, 2011). De tweede beleidsvariabele is het aandeel uitgaven voor cultuur en recreatie in de totale uitgaven van een gemeente. Dit kan worden gezien als maat voor een relatief gunstige budgettaire positie, omdat op deze post relatief gemakkelijk kan worden bezuinigd, terwijl er juist meer aan wordt uitgegeven in budgettair betere tijden (Allers en Geertsema, 2014). Een grotere budgettaire ruimte maakt ook een hoger voorzieningenniveau in de WMO mogelijk. Hiernaast is het aandeel raadszetels bezet door linkse partijen meegenomen. Die variabele impliceert een ideologische voorkeur voor een hoog voorzieningenniveau van overheidswege. Ten slotte is een dummyvariabele opgenomen die het al dan niet deelnemen in een regionale uitvoeringsdienst weergeeft. Dat is een samenwerkingsverband van verschillende gemeenten, vaak in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, die gezamen-

lijk WMO-taken uitvoeren. Het is voorstelbaar dat daarbij eerder sprake is van een strikte toewijzing van voorzieningen door de grotere afstand van het uitvoeringsapparaat tot de burgers en de doorgaans beperkte politieke sturing vanuit afzonderlijke gemeenten. Dat zou kunnen leiden tot minder cliënten per inwoner en relatief lage uitgaven per cliënt.

Tabel 1 laat de resultaten van een regressie van het aantal cliënten per 1000 inwoners zien. De verklaarde variantie is 49

slechts een derde van de verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten kan worden verklaard door bevolkingskenmerken

procent, waarbij de bevolkingskenmerken – ouder dan 75 jaar en lage inkomens – alleen al goed zijn voor 32 procentpunt. De variabele eigen bijdrage per cliënt levert twaalf procentpunt van de verklaarde variantie. De gevonden coëfficiënt komt overeen met een prijselasticiteit van $-0,3$: een tien procent hogere eigen bijdrage levert drie procent minder cliënten op. Een relatief gunstige gemeentelijke budgettaire positie heeft een significant maar bescheiden effect: een verhoging van het aandeel uitgaven voor cultuur en recreatie met één standaardafwijking gaat samen met circa twee procent meer cliënten.

Al met al kan maximaal een derde van de verschillen in cliënten per inwoner tussen gemeenten worden verklaard door bevolkingskenmerken. Dat betekent dat een groot deel



van de verschillen het gevolg moet zijn van verschillen in gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. Het door gemeenten gekozen niveau van de eigen bijdragen is daarvan een sprekend voorbeeld. In de gangbare verdeelmodellen voor de WMO-uitkering van het Rijk aan gemeenten wordt

schaafeffecten ontbreken: de uitgaven per cliënt zijn vrijwel gelijk bij kleine en bij grote gemeenten

overigens geen rekening gehouden met beleidsverschillen tussen gemeenten (Knaack, 2010). In het voorgestelde verdeelmodel voor de nieuwe WMO die in 2015 wordt ingevoerd (AEF, 2014) gebeurt dat evenmin. ‘Veel cliënten’ wordt dan geïnterpreteerd als: veel geld nodig. Dat kan ertoe leiden dat

royale gemeenten onbedoeld worden beloond met een relatief hoge rijksuitkering en sobere gemeenten met een relatief lage uitkering.

De gevonden verschillen tussen gemeenten vloeien direct voort uit het argument dat gemeenten door decentralisatie maatwerk kunnen bieden, dat wil zeggen, de voorzieningen kunnen aanpassen aan de lokale voorkeuren en behoeften. Toch is het de vraag of dergelijke verschillen zich verdragen met – nationale – politieke voorkeuren voor een gelijke toegankelijkheid van burgers tot essentiële voorzieningen in heel Nederland (Raad van State, 2012). Uit eerder onderzoek blijkt dat de maatschappelijke tolerantie voor dergelijke verschillen zeer gering is wanneer het gaat om persoonlijke diensten voor kwetsbare groepen (Allers *et al.*, 2013).

KOSTENFUNCTIE EN SCHAALEFFECTEN

Met behulp van de eerder aangegeven methode van de grenskostenfunctie is de relatie bepaald tussen minimale uitgaven en productie, hier gelijk gesteld aan het aantal cliënten. Regionale prijsverschillen, af te leiden uit gegevens in de benchmark over door zorgaanbieders gehanteerde tarieven, bleken geen rol te spelen in de verklaring van de uitgaven en zijn daarom weggelaten. Voor huishoudelijke hulp kan de grenskostenfunctie eenvoudig worden beschreven met de veelgebruikte Cobb-Douglas-functie die een lineair verband tussen de logaritme van het aantal cliënten en de logaritme van de uitgaven inhoudt. De mogelijkheid van een autonome kostenstijging in de loop van de tijd wordt opgehouden door dummyvariabelen voor elk van de jaren 2008–2012 te introduceren. Tabel 2 geeft de schattingsresultaten.

Opmerkelijk is dat de coëfficiënt van de cliëntvariabele vrijwel gelijk aan 1 is. Dat impliceert het ontbreken van schaafeffecten: de uitgaven per cliënt zijn vrijwel gelijk bij kleine en bij grote aantallen cliënten, dus ook bij kleine en grote gemeenten. Dat is op zijn minst opmerkelijk, gegeven het kabinetsbeleid om te streven naar grote gemeenten, bij voorkeur met meer dan 100.000 inwoners, om daarmee de uitgaven te verlagen (Tweede Kamer, 2012). De jaardummy's zijn significant en betekenen een autonome uitgavenstijging per cliënt met circa 2,5 procent per jaar in de onderzochte periode. Dat is bovenop de tariefstijging die zorgaanbieders in rekening brengen en die in dezelfde periode circa vier procent nominaal per jaar bedroeg. Het is denkbaar dat gemeenten na de decentralisatie in 2007 eerst de hand op de knip hebben gehouden om te zien of zij met het hun toebemeten budget zouden uitkomen, en daarna, toen dat inderdaad het geval bleek, de teugels hebben laten vieren. Als gevolg daarvan is het aantal uren hulp per cliënt licht toegenomen.

Een regressieanalyse van de efficiëntiescores – hier niet getoond –, die de afstand van elke gemeente tot de hiervoor bepaalde grensfunctie meten, levert geen verklaringen op voor verschillen in uitgaven per cliënt. Wel zijn er aanwijzingen dat uitvoering van de WMO door een regionale uitvoeringsdienst enkele procenten goedkoper is dan uitvoering door een zelfstandige gemeente met dezelfde schaal (De Groot en Allers, 2014). Opnieuw betekent goedkoop hier niet hetzelfde als efficiënt: het gaat om lagere uitgaven per cliënt, bijvoorbeeld door het verstrekken van minder uren hulp per cliënt.

Regressie van aantal cliënten

TABEL 1

Variabele	Coëfficiënt
Constante	7,9
% inwoners ouder dan 75 jaar	1,68 **
Lage inkomens per 100 inwoners	0,99 **
Eigen bijdrage per cliënt	-0,016 **
Regionale uitvoeringsdienst	-1,6
% uitgaven cultuur/recreatie	0,08 **
% raadsleden linkse partijen	0,04
Verklaarde variantie (R ²)	0,49
Aantal waarnemingen	377

** Significant op vijfprocentniveau

Bron: De Groot en Allers, 2014

Regressie van kosten

TABEL 2

Variabele	Coëfficiënt
Constante	-0,18 **
Log (cliënten)	1,01 **
Jaar 2009	0,067 **
Jaar 2010	0,074 **
Jaar 2011	0,11 **
Jaar 2012	0,12 **
Verklaarde variantie (R ²)	0,94
Aantal waarnemingen	407

** Significant op vijfprocentniveau

Bron: De Groot en Allers, 2014

GEMEENTELIJKE UITVOERINGSKOSTEN

In het voorgaande is gekeken naar de programma-uitgaven voor huishoudelijke hulp, die in de praktijk door thuiszorginstellingen wordt geleverd. Maar ook gemeenten zelf maken kosten voor beleid, advies en indicering van cliënten. Die zijn in de gebruikte benchmarks niet afzonderlijk bekend voor elke WMO-voorziening, maar wel voor de WMO als geheel. Die totale uitvoeringskosten zijn in verband gebracht met het totaal aantal cliënten van de vijf in de benchmarks geanalyseerde WMO-voorzieningen.

Schaalvoordelen treden in theorie op bij heel kleine instellingen, doordat vaste kosten kunnen worden gespreid bij uitbreiding van de productie. Schaalnadelen zijn te verwachten bij grote instellingen, door hoge kosten van interne afstemming en sturing. Empirisch onderzoek moet uitwijzen of en onder welke voorwaarden de verwachte schaalvoordelen of -nadelen daadwerkelijk optreden. In ander onderzoek naar de gemeentelijke voorzieningen burgerzaken en afvalbeheer worden schaalvoordelen gevonden voor de kleinste gemeenten, maar ligt de optimale schaal onder de grens van 100.000 inwoners (De Groot *et al.*, 2014).

Ook bij de uitvoeringskosten van de WMO blijkt er sprake van schaaffecten: gemeenten met meer dan 100.000 inwoners geven per cliënt gemiddeld circa twaalf procent minder uit dan de gemiddelde gemeente met 40.000 inwoners. Omdat de gemeentelijke uitvoeringskosten gemiddeld slechts dertien procent uitmaken van de totale WMO-uitgaven is de maximale besparing op de totale kosten van gemeenten per saldo gering: circa twee procent (De Groot en Allers, 2014). De feitelijke realisatie daarvan zou echter een zeer omvangrijke schaalvergroting door herindeling of regionale samenwerking van gemeenten vereisen. De vraag is of die zeer bescheiden voordelen opwegen tegen mogelijke nadelen van grootschaligheid, zoals minder mogelijkheden tot maatwerk of een grotere afstand tussen cliënt en bestuur. Allers en Geertsema (2014) konden overigens in hun analyse van vijftien jaar gemeentelijke herindeling geen significante kostenvoordelen – voor alle gemeentelijke beleidsterreinen tezamen – van de daarmee bereikte schaalvergroting vast stellen.

CONCLUSIE

Nu in 2015 drie grote decentralisaties van voorzieningen naar gemeenten op stapel staan, zijn de ervaringen met eerdere decentralisaties in het sociale domein, zoals die van de WMO in 2007, relevant. Opvallend zijn de grote verschillen tussen gemeenten in het aantal cliënten per inwoner die huishoudelijke hulp ontvangen. Die laten zich slechts ten dele verklaren door aan de hulpbehoefte gerelateerde bevolkingskenmerken. Gemeentelijk beleid en uitvoering blijken een grote invloed te hebben op het aantal mensen dat wordt geholpen. De beleidsmatige vraag blijft hoe die verschillen zich verhouden tot nationale politieke voorkeuren voor een gelijke toegang tot essentiële voorzieningen voor alle burgers in Nederland.

Een ander probleem is dat verdeelmodellen voor de rijksuitkeringen waarmee gemeenten de gedecentraliseerde taken bekostigen vaak zijn gebaseerd op de gemeentelijke uitgaven of cliëntentotalen in het verleden, zonder te corrigeren voor verschillen in lokaal beleid en de uitvoering daarvan – bij het nieuwe verdeelmodel van de bijstand is zo'n correctie wel gemaakt. Dat kan ertoe leiden dat royale gemeenten onbedoeld

worden beloofd met relatief hoge uitkeringen en sobere gemeenten met relatief lage uitkeringen.

Veronderstelde schaalvoordelen bij de uitvoering van de huidige WMO blijken bij de programma-uitgaven voor huishoudelijke hulp afwezig. Wel is er sprake van schaalvoordelen bij de gemeentelijke uitvoering – indicatie, advies en beleid. Maar omdat die kosten slechts een klein deel van de totale WMO-uitgaven uitmaken, blijven de potentiële kostenvoordelen van opschaling beperkt tot enkele procenten van de totale kosten van de WMO.

LITERATUUR

- AEF (2014) *Objectief verdeelmodel WMO 2015*. Utrecht: AEF.
- Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema (2013) *Gemeenten in perspectief*. Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en J.B. Geertsema (2014) Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB*, 99(4688), 406–409.
- Ecorys (2011) *Evaluatie van het verplicht eigen risico*. Zoetermeer: Ecorys.
- Fried, H.O., C.A.K. Lovell en S.S. Schmidt (2008) *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. New York: Oxford University Press.
- Groot, H. de (2010) Heroverwegen op de tast? *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 42(2), 87–91.
- Groot, H. de en M.A. Allers (2014) *Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008–2012*. Groningen: COELO.
- Groot, H. de, B.L. van Hulst en J.A. Wilschut (2014) De kostenvoordelen van schaalvergroting bij gemeenten. *ESB*, 99(4678), 87–89.
- Hulst, B.L. van, en H. de Groot (2011) *Benchmark Burgerzaken*. Delft: IPSE Studies.
- Knaack (2010) *Analyse van het verfijnde verdeelmodel WMO*. Vries: Ferry Knaack Advies.
- Raad van State (2012) *Jaarverslag 2012*. Den Haag: Sdu.
- SCP (2014) *De WMO in beweging*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Tweede Kamer (2012) *Brief van de informateurs*, 33410(15).