

# Reactie op: Effecten gemeentelijke uitvoering van de Wmo

In *ESB* 4698 onderzoeken De Groot en Allers de gemeentelijke verschillen in uitgaven op de bestaande taken van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Een van hun conclusies is dat een groot deel van de kosten niet objectief verklaarbaar is, maar samenhangt met gemeentelijk beleid.

De auteurs bespreken ook het verdeelmodel Wmo 2015 (AEF, 2014). Over dit model wordt gesteld dat mogelijk “royale gemeenten, die in het verleden hoge uitgaven hebben gedaan, systematisch worden beloond met een relatief hoge rijksuitkering en sobere gemeenten met een relatief lage uitkering”. Deze stevige conclusie behoeft nuance.

Het verdeelmodel Wmo 2015 is ontwikkeld om de verdeling van het budget voor de nieuwe taken over gemeenten objectief vast te stellen. Tot 2015 waren deze taken belegd bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en de zorgkantoren. Per 1 januari 2015 worden deze taken rondom de ondersteuning van mensen met een beperking de verantwoordelijkheid van gemeenten. Bij de ontwikkeling van het verdeelmodel is gebruikgemaakt van CIZ-gegevens over indicaties voor de zorg die samenhangt met de nieuwe taken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aantal mensen met een verstandelijke beperking in gemeente X dat op basis van een CIZ-indicatie recht had op groepsbegeleiding. Het verdeelmodel voorspelt voor elke gemeente het te verwachten aantal zorgindicaties. Door de zorgindicaties te koppelen aan een budget per zorgindicatie, ontstaat een budget per gemeente. Daarbij moet in het geval van de Wmo 2015 direct opgemerkt worden dat gemeenten deze taken tot 2015 niet uitvoerden. Er kan dus niet gesproken worden van beleidskeuzes van ‘royale’ gemeenten, hooguit van zorgkantoren en CIZ. Dit is een belangrijk verschil met de taken die de Groot en Allers bespreken; die taken worden namelijk al sinds 2007 uitgevoerd door gemeenten en zijn daarmee wel gevoelig voor gemeentelijke beleidskeuzes.

Zoals de auteurs terecht opmerken, is het verdeelmodel gebaseerd op het aantal mensen met een indicatie voor zorg, wat inderdaad een maat is voor het aantal cliënten. Het budget volgens het verdeelmodel hangt echter niet af van de werkelijke cliëntaantallen, maar alleen van het aantal objectief verklaarbare indicaties. Als twee gemeenten dezelfde objectieve kenmerken hebben, kent het verdeelmodel hun hetzelfde budget toe, ook als het aantal daadwerkelijk afgegeven indicaties verschilt.

De auteurs merken op dat gemeentelijke beleidskeuzes de uitgaven voor de bestaande taken van de Wmo sterk kunnen beïnvloeden. In het onderzoek naar het verdeelmodel voor de nieuwe taken, dat AEF in opdracht van het Ministerie van BZK en VWS uitvoerde (AEF, 2014), is een vergelijkbaar beleidseffect geconstateerd, maar dan op het niveau van zorgkantoorregio's. Dit is consistent met het feit dat de financiering van deze zorgtaken tot aan 2015 op dat niveau was belegd. Verschillen in voorzieningenniveaus konden voor deze nieuwe taken niet geheel verklaard worden door verschillen van demografische, sociaal-economische, fysieke of medische aard. Dergelijke verschillen werden, ook na toetsing bij veldpartijen, geduid als gedeeltelijk veroorzaakt door beleid en gedeeltelijk door historische factoren. Door het budget alleen te baseren op de objec-

**BART LEURS,  
IRENE NIESSEN EN  
ARIS VAN VELDUIJSEN**

*Werkzaam bij Andersson Elffers Felix*

tief verklaarbare indicaties, zijn dit soort effecten zo veel mogelijk uitgesloten, en is voorkomen dat gemeenten worden bestraft voor ‘sober’ beleid van het zorgkantoor – of vice versa. In het model is verder gecorrigeerd voor prijseffecten, door niet de gerealiseerde kosten, maar de normtarieven van de NZa als kosten per indicatie te nemen.

Op die manier wordt voorkomen dat verschillen in tarieven – die worden gehanteerd door meer of minder ‘royale’ zorgkantoren – doorwerken in het verdeelmodel.

Uitgangspunt bij het opstellen van het model was dat voor een collectief van gemeenten met dezelfde objectieve kenmerken het aantal verwachte indicaties het aantal werkelijke indicaties zo goed mogelijk benadert. De verdeling sluit in die zin inderdaad aan bij de historische kosten. Deze werkwijze volgt uit de eis van kostenoriëntatie in de Financiële verhoudingswet (Fvw) – wat wil zeggen dat de verdeling rekening moet houden met objectief te verklaren verschillen in kosten tussen gemeenten. Deze wet vormt het raamwerk voor de verdeling van het gemeentefonds en dus ook voor het budget van de Wmo 2015. Tegelijkertijd moet volgens de Fvw de verdeling objectief zijn. Daarom zijn alleen factoren gehonoreerd in het model als ze voor een collectief van gemeenten een verklaring vormen voor het aantal indicaties.

Het objectieve verdeelmodel voor de Wmo 2015 corrigeert dus zo veel mogelijk voor beleidseffecten, en sluit tegelijkertijd aan op de kosten. Deze twee eisen uit de Fvw, kostenoriëntatie en objectiviteit, geven wel aanleiding tot een fundamenteel vraagstuk rond het gemeentefonds. Aan kostenoriëntatie wordt over het algemeen invulling gegeven door uit te gaan van de daadwerkelijk gemaakte kosten per gemeente en die te relateren aan de eigenschappen van de gemeente. Hoewel alleen collectieve effecten worden gehonoreerd, is het in theorie wel mogelijk dat bijvoorbeeld alle grote gemeenten een zelfde beleidskeuze maken die tot hogere kosten leidt. Een dergelijk collectief effect wordt over het algemeen gehonoreerd in het gemeentefonds, waardoor het fonds inderdaad niet volledig ongevoelig is voor beleidskeuzes.

Bovenstaande laat zien dat de conclusie van De Groot en Allers om verschillende redenen niet opgaat. In de eerste plaats is er een belangrijk verschil tussen de bestaande taken voor de Wmo die zij bespreken en de nieuwe taken, aangezien beleidskeuzes voor de nieuwe taken niet gemaakt zijn op gemeentelijk niveau, maar op het niveau van zorgkantoorregio's. Belangrijker nog is dat het objectieve verdeelmodel Wmo 2015 wel degelijk corrigeert voor beleidskeuzes uit het verleden, juist omdat het model zodanig is opgesteld dat alleen objectief verklaarbare factoren van invloed zijn op de budgetverdeling. Wel stuit elk onderzoek voor het gemeentefonds op een spanningsveld tussen twee eisen uit de Fvw: de balans tussen objectiviteit en kostenoriëntatie.

## LITERATUUR

AEF (2014). *Objectief verdeelmodel WMO 2015*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

De Groot, H. en M.A. Allers (2014) Effecten van gemeentelijke uitvoering van de WMO. *ESB*, 99(4698), 712-715.